



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

Núcleo de Pesquisa e Monografia – NPM

ANE FERRARI RAMOS CAJADO

O COMEÇO É SEMPRE PELO PRINCÍPIO:

um diálogo entre direito e política no cenário do registro partidário

Brasília

2011

ANE FERRARI RAMOS CAJADO

O COMEÇO É SEMPRE PELO PRINCÍPIO:
um diálogo entre direito e política no cenário do registro partidário

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de Bacharelado
em Direito pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Luiz Patury

Brasília

2011

ANE FERRARI RAMOS CAJADO

**O COMEÇO É SEMPRE PELO PRINCÍPIO:
um diálogo entre direito e política no cenário do registro partidário**

Monografia apresentada como requisito
para conclusão do curso de Bacharelado
em Direito pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Sociais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Luiz Patury

Brasília, 14 de outubro de 2011

Banca Examinadora

Professor Orientador

Professor Examinador

Professor Examinador

A João, com quem aprendo todos os dias uma nova forma de ser feliz.

AGRADECIMENTO

Muitas pessoas me ajudaram neste trabalho, de uma forma ou de outra. Tentarei não esquecer ninguém.

Algumas me fizeram chegar até aqui. São elas: minha mãe, pela presença constante que me acalma e me dá rumo todas as vezes que me distancio dele; meu pai, pelo amor à reflexão das coisas últimas e por me ensinar que é melhor ser alegre que ser triste; meus irmãos, Iara, Eder e, agora, Maria Fernanda, simplesmente por saber que estão sempre aí; minha avó Valdete, pelo vício da leitura e da vontade de aprender sempre; a Zenira, Aurélio e Tomás, presentes que ganhei de João, por entenderem quando não pude falar ao telefone ou responder aos e-mails (agora posso!).

Outras pessoas me ajudaram – e muito – discutindo idéias, lendo o texto e sugerindo alterações. São elas: José Mendes, por ter sugerido abordar a teoria da cartelização e ter lido todas as versões do texto, apresentando sempre críticas, da forma mais elegante possível; Reivaldo Vinas, por ter batizado esse texto; Lorena, pelo auxílio com a legislação partidária e leitura do texto; José Wilton, pelos esclarecimentos sobre a rotina do registro partidário no TSE; Weslane Gomes, pela ajuda impagável com a adequação desta monografia às normas da ABNT; Iara Cajado, pela leitura da última versão do texto, o que lhe tomou uma madrugada; e a João, por decifrar alguns enigmas da política com os quais me deparei nesta pesquisa e pela leitura mais do que cuidadosa deste texto.

Além dessas pessoas, gostaria de agradecer à Cláudia Alves, Secretária de Gestão da Informação do TSE, pela compreensão e apoio durante o tempo em que me dediquei a esta monografia; à Seção de Arquivo do TSE, por ter disponibilizado os processos de registro de partido para esta análise; à Coordenadoria de Jurisprudência pela ajuda na localização das resoluções; à Coordenadoria de Biblioteca, pelo suporte no levantamento bibliográfico e legislativo; e, muito especialmente, aos meus colegas da Seção de Acervos Especiais (Weslane, Laura, Denise, Luiza, Aparício, Thiago, Graciene e Eveline) por me terem suportado durante o tempo em que eu só falava de partidos políticos.

Gostaria de agradecer, de maneira especial, a meu orientador, Luiz Patury, por todas as contribuições que fez a este trabalho, mas, principalmente, por ter tornado a tarefa de escrever esta monografia um alegre caminho.

“O Brasil não é para principiantes”.

Tom Jobim

RESUMO

Esta monografia tem por objeto o estudo do art. 7º, §1º, da Lei nº 9.096/95 que exige a comprovação de apoio mínimo de eleitores pelos partidos em processo de registro perante o TSE. O objetivo da análise dessa norma é verificar se em torno da sua elaboração e aplicação se formou um discurso cartelizante. Para embasar esse estudo, utilizou-se a teoria da cartelização proposta por Katz e Mair (2004). Essa teoria identificou o nascimento de um novo tipo de partido: o partido-cartel. Segundo os autores, são características do novo tipo de partido: estabelecimento de relações mais fortes com o Estado do que com a sociedade civil e, por outro lado, estabelecimento de conluio entre as principais forças políticas com o objetivo de angariar maiores benesses estatais para si, ao tempo em que excluem seus rivais do comércio eleitoral. Para testar a hipótese, foram analisados dois blocos discursivos. O primeiro bloco refere-se às falas dos deputados envolvidos no processo de aprovação da referida lei. Assim, foram analisados projetos de lei e respectivas justificativas apresentadas para reformar a legislação partidária que vigia anteriormente, além do debate travado na Câmara dos Deputados em torno da aprovação da Lei dos Partidos Políticos de 1995. O segundo bloco abarca as falas de membros do Ministério Público e da Corte do TSE no âmbito dos processos de registro partidário. A leitura das duas espécies de discursos – político e jurídico – permitiu verificar, por um lado, a existência de discurso cartelizante e, por outro, como se entreolham direito e política.

Palavras-chave: Partidos políticos. Registro partidário. Apoio mínimo de eleitores. Cartelização partidária. Política. Direito.

ABSTRACT

This monograph purports to study the legal requirement of minimum support voters in order to register a political party in the Tribunal Superior Eleitoral, the Superior Electoral Court of Brazil (Brazilian Political Parties Law n. 9.096/1995, of article 7º, § 1º). The main objective is to verify the possible formation of cartels as a consequence of the enforcement of this rule. The theory of cartel proposed by Katz and Mair (1992) was used as framework. This theory identifies the birth of a new type of party: the party-cartel. According to these authors, the party-cartel is characterized by: (i) the construction of stronger relationships with the government machinery than with the civil society; (ii) the establishment of collusion between the main political forces in order to obtain more state resources; (iii) the exclusion of rivals from the electoral process. To test the application of this theory in Brazilian context, present analysis is divided in two sections. The first one studies the speeches of the congressional deputies involved in the legislative proceedings that led to legal minimum support requirement approval. Older bills and congressional justifications to party reform legislation were analyzed. The debate in the House of Representatives before the approval of the current Political Parties Law (1995) was also explored. The second section includes the appreciation of prosecutors' oral arguments in the processes of party registration before the Brazilian Superior Electoral Court. I conclude that the observation of these two distinct kinds of discourses — political (deputies) and legal (prosecutors) — has shown, on the one hand, the existence of political manifestations denouncing cartelization and, on the other, legal speeches exposing the relationship between law and politics.

Keywords: Political parties. Party registration. Minimum support voters. Cartel party. Policy. Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. PARTIDOS EM CARTEL: A TEORIA DA CARTELIZAÇÃO	15
1.1 COM A PALAVRA: KATZ E MAIR	15
1.2 O ATAQUE: CRÍTICAS AO MODELO	18
1.3 REVISÃO E TESTE DO MODELO	19
2. A POLÍTICA OLHA: DISCUSSÃO DA LEI Nº 9.096/95.....	22
2.1 CONTEÚDO DOS PROJETOS DE LEI.....	23
2.1.2 <i>Caráter nacional: requisito para registro e para funcionamento</i>	27
2.2 CONVERSA ENTRE DEPUTADOS	30
2.2.1 <i>De 1989 a 1995: o caminho do PL 1.670/89</i>	31
2.2.2 <i>A ofensiva: o substitutivo do Deputado João Almeida</i>	32
2.2.3 <i>Primeira batalha: substitutivo do Deputado João Almeida em plenário</i>	37
2.2.4 <i>Idas e vindas sem fim: o substitutivo do Senado na Câmara</i>	40
2.2.5 <i>Batalha final: aprovação da Lei dos Partidos Políticos na Câmara</i>	47
2.3 APOIAMENTO MÍNIMO E CLÁUSULA DE BARREIRA: DOIS FILTROS.....	49
3. O DIREITO OLHA: REGISTRO PARTIDÁRIO NO TSE	52
3.1 O PERCURSO NO TSE	53
3.2 O REGISTRO PARTIDÁRIO: DE 1995 A 2011	56
3.3 UM CASO EMBLEMÁTICO: O PARTIDO FEDERALISTA NACIONAL.....	57
3.4 O QUE DIZEM OS PROCESSOS	61
REFERÊNCIAS.....	70
APÊNDICE A – PROJETOS DE LEI VERSUS CARÁTER NACIONAL (REGRAS NA ÍNTEGRA)	74
APÊNDICE B – PROJETOS DE LEI VERSUS CARÁTER NACIONAL (ESQUEMA)	76
APÊNDICE C – TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 1.670/89 (ESQUEMA)	77
APÊNDICE D – DESTAQUES APRESENTADOS PELO RELATOR	78
APÊNDICE E – REQUISITOS DA LEI 9.096/95 PARA O REGISTRO PARTIDÁRIO	84
APÊNDICE F – REGISTROS INDEFERIDOS APÓS 1995.....	85
APÊNDICE G – REGISTROS DEFERIDOS APÓS 1996	87

INTRODUÇÃO

“O Brasil não é para principiantes”. A frase é atribuída a Tom Jobim e há muito que dizer sobre ela. A assertiva me lembrou as formulações de Roberto DaMatta (1997), já que, para ele, no Brasil há verdadeiro abismo entre a formalidade das leis e a vida cotidiana. Por aqui, não existiriam indivíduos, e sim pessoas. Mas não é por esse motivo que trouxe essa frase à epígrafe.

Na mesma linha de DaMatta (1997), para fins desta monografia, gostaria de dar à frase a seguinte tradução: nem tudo o que parece é. Ou, pelo menos, não é o que parece ser. Todos os institutos e modelos quando chegam ao Brasil ganham um colorido próprio que, às vezes, lembra aquela imagem de um sapato que não cabe no pé. Foi essa a sensação que Roberto Schwarz (2000) sentiu, quando, ao interpretar o Brasil dos oitocentos, viu conviver liberalismo e escravidão, acreditando, de fato, que as ideias estavam fora do lugar.

Nesta monografia procuro também investigar de que forma uma teoria elaborada para pensar realidades políticas bem diferentes da nossa pode chegar por aqui e fazer sentido. Para essa análise, lembro de Lilia Moritz Schwarcz (1993), para quem as ideias estrangeiras não são incorporadas cegamente, ao contrário, ao serem adotadas, dialogam com a realidade brasileira, com o *nosso jeito*.

Dessa forma, a epígrafe tem, para mim, duas funções. Por um lado, serve de alerta para que esta monografia não reduza a complexidade do fenômeno político brasileiro ao referencial teórico adotado aqui, lembrando que há inúmeros outros aspectos de índole histórica, antropológica, sociológica, que ajudam a compreendê-lo. Por outro, como afirmei anteriormente, a frase de Tom Jobim pode ensinar que modelos estrangeiros utilizados no Brasil sempre ganham uma tonalidade específica, a qual não se deve ignorar.

Com a advertência de Tom Jobim a me guiar nesta pesquisa, apresento ao leitor o objetivo deste ensaio e as etapas que segui para alcançá-lo. Este texto é uma tentativa de investigar a existência de um discurso cartelizante sobre os partidos, a partir da análise do registro partidário no Brasil. Discurso cartelizante entendido aqui como a reprodução de pressupostos da teoria da cartelização

proposta por Richard Katz e Peter Mair (2004). Em momento oportuno, recapitularei o debate que cercou essa teoria, as críticas e as defesas ao modelo, mas, por hora, é conveniente adiantar que essa abordagem procurou dar uma resposta à seguinte pergunta: estão os partidos em crise?

No caminho para responder à pergunta, os autores que formularam a teoria encontraram um novo modelo de partido: o partido-cartel. Para a teoria da cartelização, dois traços marcavam essa nova forma de constituição partidária: desenvolvimento de relações mais fortes com o Estado do que com seus filiados e, por outro lado, articulação entre os partidos maiores para garantir vantagens para si, buscando excluir os pequenos do mercado eleitoral (KATZ; MAIR, 2004).

A investigação sobre a existência de discursos cartelizantes sobre partidos ocorre a partir da análise de uma das normas que regulamenta o registro partidário: a exigência do apoio mínimo de eleitores expressa no art. 7º, §1º da Lei nº 9.096/95¹. Tendo como hipótese que esse requisito tem representado o maior obstáculo à criação de novos partidos no Brasil e que, só depois de registrados, os partidos têm direito a receber recursos do fundo partidário e a dispor de tempo gratuito no rádio e na televisão, procurei discursos que reproduzem os pressupostos da teoria em torno da discussão dessa regra. Para isso, organizei este ensaio em três partes.

No primeiro capítulo abordo o conceito de cartelização e recupero os principais aspectos do debate gerado pela formulação dessa teoria. A partir de uma pesquisa bibliográfica, sigo um roteiro: apresento a argumentação dos autores que formularam a teoria; as críticas dirigidas ao modelo; a reformulação feita a partir das críticas recebidas inicialmente; e, por fim, a aplicação da abordagem a estudos para explicar realidades específicas, seja no mundo, seja no Brasil.

Com o conhecimento da teoria e de seus pressupostos, parti para análise do primeiro bloco discursivo: as falas dos deputados envolvidos na discussão e aprovação da Lei nº 9.096/95. Esse capítulo é dividido em duas partes. Na primeira,

1 Essa regra impõe aos partidos em processo de registro a entrega de um requerimento de apoio mínimo de eleitores. Este requerimento deve ser assinado por, pelo menos, meio por cento dos votos computados na última eleição para a Câmara dos Deputados, desconsiderados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles (BRASIL, 1995d).

analiso o teor dos projetos de lei apresentados e as respectivas justificativas. A segunda parte é dedicada a percorrer a trajetória de discussão do projeto de lei principal – PL nº 1.670/89 – com seus avanços e recuos. Todo o material consultado para elaboração do capítulo consta do Diário da Câmara dos Deputados, disponível na página virtual da Câmara.

Por fim, o terceiro capítulo trata do momento posterior à aprovação da lei. Nele, analiso os processos de registro de partido que foram indeferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral desde 1995. Este capítulo é organizado em três partes. Na primeira, apresento as etapas que um partido em formação deve cumprir para ter seu registro deferido pelo TSE e, especificamente, o trâmite administrativo que percorre no Tribunal. A seguir, elaboro um desenho do panorama do registro partidário entre 1995 até 2011, identificando os fatores que têm trazido maior dificuldade ao registro de partidos no Brasil. Por fim, analiso um caso de registro que denominei emblemático, pelos elementos que traz à discussão da cartelização partidária.

Para escrever o terceiro capítulo, segui alguns passos. Inicialmente, levantei todos os processos de registro partidário que tramitaram no TSE² após 1995. Liste-os com os respectivos resultados (deferimento de partido novo, indeferimento e deferimento de conversão de registro provisório em definitivo) e li todos aqueles que foram indeferidos pelo Tribunal.

Como se pode verificar da leitura do Capítulo I, grande parte da crítica à teoria da cartelização se deveu à descrença de que teria surgido um novo tipo de partido; acreditava-se numa nova conformação do sistema partidário. Neste texto, não investigo nem uma coisa, nem outra: busco traços de um discurso cartelizante sobre

² A pesquisa de jurisprudência no âmbito do Supremo Tribunal Federal não trouxe resultados relevantes para a discussão do registro partidário. Por ser o registro partidário materializado em processo de caráter administrativo, não é possível recorrer ao STF para rever ato do TSE. Apesar disso, como se verá no capítulo em que discuto o registro partidário, algumas agremiações em processo de registro tentaram manejar instrumentos recursais ao STF, mas estes não foram conhecidos. Ademais, vale ressaltar, que houve o ajuizamento de uma Ação de Declaração de Inconstitucionalidade pela Associação Brasileira de Eleitores arguindo a inconstitucionalidade da imposição do apoio mínimo e da cláusula de barreira. Embora o STF não tenha conhecido da ação por ilegitimidade da parte, os argumentos constantes da inicial da referida ADI são interessantes. A referida ADI não foi apreciada aqui, entretanto, em razão desses argumentos serem bem semelhantes ao do caso emblemático que analisarei no capítulo já mencionado (BRASIL, 2006)

os partidos. Tal discurso, presente na discussão legislativa e nos processos de registro, como já afirmei, pode ser descrito como uma visão sobre os partidos que encerra atrás de si certos pressupostos que explicitarei ao longo deste texto. A análise das fontes consultadas, no entanto, permitiu ver mais do que discursos cartelizantes. Este estudo possibilitou também questionar sobre as relações entre o direito e a política.

Para Abreu, as relações entre direito e política são marcadas pela oposição³ (2008). Noutras palavras, “[...] de um lado, a norma jurídica e as narrativas que se constroem a partir ou sobre as instituições e, de outro, a práxis política, os bastidores, a conversa, o segredo e, principalmente, a troca” (ABREU, 2008, p. 17).

Esta distinção entre as duas linguagens – direito e política – está ligada aos valores defendidos por cada uma delas. O direito tem ojeriza pelo particular, pois aí reside o perigo das idiossincrasias e, no limite, o caos das relações jurídicas. Nesse sentido, busca a universalidade como valor capaz de realizar a paz social. A política, por outro lado, não acredita que indivíduos possam se comportar adequadamente apenas a partir de abstrações universais (regras). Por isso, procura vinculá-los em função dos compromissos assumidos, ou seja, por meio das trocas (ABREU, 2008).

Os olhares que trocam política e direito foram identificados no percurso da pesquisa. No Capítulo II, ao analisar a fala dos deputados durante a discussão da Lei nº 9.096/95, aparece uma visão instrumental do direito pelos agentes políticos. O direito – suas regras, seus institutos, seus instrumentos – não é visto como um freio à atividade política, mas como “[...] algo que a política usa, como se o direito se submetesse a política” (ABREU, 2008, p. 19). Por outro lado, no Capítulo III, que trata sobre discursos constantes dos processos de registro partidário (de representantes de agremiações, de membros do Ministério Público Eleitoral e de Ministros do TSE), constata-se que o direito olha para a política como algo a se domar, a se por freio, a submeter.

³ Abreu (2008) ressalta que as relações entre direito e política não são, exclusivamente, de oposição. Nesse sentido, ele informa que os dois campos se articulam na medida em que políticos e juristas consideram, nas suas elaborações, as possíveis implicações de suas ações no outro campo. Para os fins deste trabalho, entretanto, são bastantes as conclusões do autor sobre o caráter antinômico estabelecido entre direito e política.

Antes de verificar como esses olhares se cruzam em torno do possível processo de cartelização do sistema partidário brasileiro, é importante explicitar a estratégia adotada por mim para construir o texto. Escolhi estruturá-lo sob a forma de uma narrativa. Primeiro narro a discussão legislativa em torno da aprovação da Lei nº 9.096/95 e depois de que forma o registro partidário ocorreu no TSE entre 1995 e 2011.

A narrativa se apresenta aqui como uma estratégia discursiva com dois objetivos: reafirmar a indeterminação dos fatos passados e elaborar um discurso democrático sobre a realidade que busco estudar. Ao recontar a discussão em torno da aprovação da Lei dos Partidos Políticos, procurei frisar a indeterminação quanto ao futuro sentida pelos sujeitos que participaram desses acontecimentos. Afinal, sabiam os parlamentares, no momento da discussão da Lei, qual seria o resultado alcançado? Que texto legal seria, finalmente, aprovado? Assim, tentei retratar o passado como um conjunto de possibilidades e não como um lugar onde se pode descobrir matematicamente como o presente se tornou o que é (FURET, 1989).

Como consequência dessa estratégia, acredito que construí um discurso democrático, na medida em explicito as diversas etapas da pesquisa e não apenas a conclusão. A narrativa de todos os pequenos fatos ocorridos no processo, que analiso aqui, permite que o leitor partilhe não apenas das conclusões, mas também do *caminho* que levou a elas e, eventualmente, possa chegar a resultados diferentes dos meus (GINZBURG, 2011). Antes de adentrar o caminho que leva aos resultados do trabalho, é importante conhecer a teoria da cartelização e seus desdobramentos, o que faço no capítulo seguinte.

1. PARTIDOS EM CARTEL: A TEORIA DA CARTELIZAÇÃO

A teoria da cartelização, proposta por Richard S. Katz e Peter Mair⁴, em 1995, gerou grande debate no meio acadêmico. Neste capítulo, apresento os principais aspectos da teoria, as críticas recebidas e alguns exemplos de sua aplicação a realidades específicas.

1.1 Com a palavra: Katz e Mair

Desde a década de 1970, vários autores profetizaram sobre o fim dos partidos políticos. Parecia haver uma forte crença na falta de legitimação do sistema representativo e, em razão dela, uma crise existencial dos partidos. É contra essa percepção que se insurgiram Richard S. Katz e Peter Mair com a teoria da cartelização⁵. Segundo os autores, os partidos não passavam por uma crise; o que tinha acabado era, por um lado, determinado modelo de partido e, por outro, certa concepção de democracia.

Em seu artigo, Katz e Mair (2004), ao correlacionarem os tipos de democracia aos respectivos modelos de partido, concluíram: o conceito de democracia que deu origem a todos os tipos clássicos de partido (partido de elites, de massas e *catch-all*) pressupunha a alternância de poder. Nesse tipo de democracia, havia clara distinção

⁴ Richard Katz é professor do Departamento de Ciência Política da Johns Hopkins University. Estudioso dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais nas democracias ocidentais. É autor de obras tais como: *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 1999), *Party Discipline and Parliamentary Government* (Columbus: Ohio State University Press, 1999), *Democracy and Elections*, (New York: Oxford University Press, 1997) e *Italian Politics: The Year of the Tycoon*, ed. with Piero Ignazi, (Westview Press, 1996). Peter Mair, falecido em agosto de 2011, foi professor da European University Institute. Ele se dedicou ao estudo comparado dos partidos e sistemas partidários nas democracias ocidentais. Dentre as suas obras destacam-se: *Representative Government in Modern Europe: Institutions, Parties and Governments* (New York: McGraw-Hill, 2005), *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets* (London: Sage, 2004) e *The Enlarged European Union: Diversity and Adaptation* (London: Frank Cass, 2002). Em conjunto, os autores organizaram e publicaram *Party organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90* (Sage Publications, 1992) e *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies* (Sage Publications, 1994). No que se refere à teoria da cartelização, destaca-se, na parceria dos autores, o artigo *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* publicado na *Party Politics*, 1, 1995: 5-27 e *El partido cartel: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos*, publicado na *Zona Abierta*, 2004, p. 9-42. Utilizo para a análise deste capítulo, o último artigo citado.

⁵ Para os autores, o equívoco dessa abordagem era utilizar o modelo de partidos de massas como uma escala para julgar os demais partidos. Assim, segundo Katz e Mair (2004), os autores que profetizavam sobre o fim dos partidos estariam confundindo o fim de diversos modelos de partido com a extinção dos partidos em geral.

entre os partidos que estavam *dentro* e *fora* do governo, como também era forte a crença de que os governantes temiam a reprovação nas urnas pelo eleitorado. Assim, a competição eleitoral baseava-se na premissa de que havia, mesmo que formalmente, projetos políticos distintos.

Tal conceito de democracia teria começado a se transformar a partir da década de 1960, em razão de mudanças culturais, políticas e sociais. A partir de então, teria havido uma queda nos níveis de participação da vida partidária, já que as pessoas estariam mais interessadas em integrar grupos nos quais poderiam desempenhar um papel mais ativo, sendo mais atraídas pela arena local do que pela atuação nacional (KATZ; MAIR, 2004).

Esse cenário teria forçado os partidos a compensarem as perdas da sua relação com a sociedade civil no estreitamento de laços com o Estado. Esse tipo novo, batizado pelos autores de partido-cartel⁶, se apoia em dois pressupostos. O primeiro, de que há um conluio entre as principais forças políticas para garantir benefícios estatais para suas agremiações, buscando evitar a entrada de novos partidos na arena política. O segundo, de que há, cada vez mais, um entrelaçamento entre o Estado e os partidos políticos (KATZ; MAIR, 2004).

O conceito de democracia que cria esse tipo novo de partido e, ao mesmo tempo, é alimentada por ele, é inteiramente diferente. Segundo os autores, com o advento do estado de bem-estar social, muitas demandas que eram capitaneadas pelos partidos de massa passaram a ser oferecidas, independente de qual partido estava no poder, pelo Estado. O resultado disso foi uma homogeneização dos programas eleitorais que acarretou, por sua vez, a percepção de que os resultados das eleições pouco influenciariam as ações do governo. Assim, passou a crescer,

⁶ Além desse aspecto estruturante do modelo, os autores elencam algumas características do modelo: "1) o período no qual o partido-cartel se desenvolve é a partir da década de 1970; 2) ele ocorre em sistemas baseados no sufrágio das massas; 3) o nível de distribuição de recursos politicamente relevantes é relativamente difuso; 4) a política é percebida como uma carreira, uma profissão; 5) as bases da competição partidária estariam nas habilidades administrativas e eficiência dos partidos; 6) a competição eleitoral não é tão intensa; 7) as atividades partidárias e de campanha são capital-intensivas; 8) as principais fontes de financiamento dos partidos são as subvenções estatais; 9) as relações entre membros ordinários e elite do partido são estratárquicas, com mútua autonomia; 10) diferenças entre membros e não-membros perdem importância; os membros são vistos como indivíduos e são valorizados por sua contribuição na legitimação do mito partidário; 11) o partido conquista acesso privilegiado a canais de comunicação regulados pelo Estado; 12) o partido torna-se parte do Estado; 13) o estilo de representação que desempenha é de agente do Estado" (ANDREIS, 2008, p. 41-42).

cada vez mais, o sentimento de que a democracia eleitoral é um procedimento por meio do qual os governantes controlam os governados e não o contrário.

A distinção principal entre o partido-cartel e os modelos que o precederam é a íntima relação que esse tipo de partido desenvolve com o Estado. Os outros tipos de partido, de uma forma ou de outra, desejam fazer parte do Estado para atingir seus objetivos, mas se situavam fora dele. O partido-cartel, por outro lado, se caracteriza por ser uma agência semi-estatal:

Neste sentido, o Estado torna-se uma estrutura institucionalizada de suporte, apoiando os *insiders* e excluindo os *outsiders*. Os partidos passam a ser absorvidos pelo Estado, não sendo mais meros intermediários entre a sociedade civil e o Estado. Já tendo assumido o papel de tutores, depois de delegados, e depois, no apogeu do partido catch-all, de empregadores, os partidos políticos tornaram-se agências semi-estatais (KATZ; MAIR, 2004, p. 25).

A partir dessa elaboração, os autores identificaram como a principal causa da cartelização o financiamento público de campanha e a propaganda gratuita. As lideranças dos partidos hegemônicos (mesmo que rivais ideologicamente) estabeleceriam acordos para serem os mais beneficiados com a distribuição desses recursos, do que decorreria o sucesso eleitoral. Como receberiam mais benesses estatais, teriam mais possibilidades de sucesso nos pleitos, criando um círculo vicioso que tinha como consequência a menor competição partidária (embora as campanhas tivessem se tornado mais potentes e profissionalizadas), dificultando a entrada de novos partidos na disputa política (KATZ; MAIR, 2004; GUEDES, 2010).

Quanto à aplicabilidade da teoria, Katz e Mair (2004) ressaltaram que o partido-cartel é um modelo interpretativo, podendo se aproximar mais ou menos dos dados empíricos. Para eles, o fenômeno é mais facilmente observável em países nos quais exista grande ajuda aos partidos e sejam recorrentes as práticas clientelistas, de loteamento e controle partidário. Por isso, identifica como facilmente cartelizável países como Áustria, Dinamarca, Alemanha, Finlândia, Noruega e Suécia, onde a tradição de cooperação interpartidária se combina com ampla presença do apoio estatal aos partidos, com uma posição privilegiada desses no que se refere às nomeações (KATZ; MAIR, 2004).

1.2 O ataque: críticas ao modelo

As críticas ao modelo foram muitas. Para Ruud Koole, não havia nenhuma novidade na teoria, posto que a cartelização já teria sido proposta por outros autores, dentre eles Lijphart, e a verticalização era conhecida desde a formulação clássica de Robert Michels. Nesse aspecto é interessante notar que Michels abordou a verticalização como uma estratégia dos partidos para conseguirem maiores ganhos eleitorais, ao passo que Katz e Mair a conceberam como um método para facilitar acordos pós-eleitorais entre partidos que, conquanto rivais, possuíam uma comunidade de interesses (ANDREIS, 2008)⁷.

Koole aceitava a existência de uma cartelização do sistema partidário, mas discordava da ideia segundo a qual os partidos funcionariam, eles próprios, segundo uma lógica cartelizante. Além disso, via como um equívoco a percepção de Katz e Mair sobre o distanciamento dos partidos da sociedade civil e sua aproximação com o Estado. Segundo Koole, é uma particularidade do Estado de bem-estar social a incorporação de diversos elementos da vida civil, não escapando dessa lógica os partidos políticos. Noutras palavras: a imbricação entre partidos e estado se deveria às peculiaridades do estado de bem estar social e não a um novo tipo de partido político que estaria surgindo (ANDREIS, 2008).

Herbert Kitschelt também identificou fragilidades na abordagem. Do ponto de vista teórico, considerou o modelo inconsistente, sem aplicação prática por acreditar que as características não estavam bem definidas. No conteúdo, identificou duas falhas. Em primeiro lugar, para ele, o afastamento dos partidos da sociedade não era totalmente verdadeiro, já que os líderes estariam, mais do que nunca, preocupados com as bases. Por outro lado, entendeu que a causa principal identificada pelos autores para o fenômeno da cartelização (o financiamento público) não era forte o bastante. Segundo ele, o financiamento público não era suficiente

⁷ Não faz parte dos objetivos deste texto a comparação entre a teoria da cartelização e as contribuições de Michels, mas posso sinalizar que sinto alguma complementariedade entre as teorias. Se, por um lado, a oligarquização é uma característica dos partidos políticos, considerados individualmente, a cartelização é uma conformação do sistema político partidário. Ambas teorias, segundo meu ponto de vista, ajudam a explicar a busca por maior eficiência eleitoral por parte dos partidos, sendo que uma privilegia o aspecto organizacional (oligarquização) e a outra, o aspecto sistêmico (cartelização).

para promover o conluio entre as lideranças políticas, nem para tornar a competição eleitoral menos acirrada (GUEDES, 2010).

A identificação do financiamento público de campanha como causa determinante da cartelização foi o maior alvo de críticas em relação ao modelo. Klaus Detterbeck, por exemplo, vê aplicabilidade no modelo, mas considera que as causas para a cartelização são muito mais complexas do que um simples conluio motivado pelo financiamento público (GUEDES, 2010). Para responder às críticas, especialmente a essa última, é que os autores revisitaram a teoria.

1.3 Revisão e teste do modelo

Depois de muito debate em torno da teoria, em 2005, Mark Blyth e Richard Katz revisitaram o modelo, afirmando que a cartelização seria consequência de causas múltiplas, negando o primado do financiamento público de campanha como constava da argumentação anterior. Uma dessas causas, retomada pelos autores, é a existência de homogeneização das plataformas políticas dos diversos partidos, o que ocorreu em razão de constatarem que haveria um limite para a troca de medidas populares por votos. Para Blyth e Katz, uma comprovação disso é que competição dos partidos passou a se basear na luta para provar quem é o mais apto a gerir o estado e não na diferença entre seus programas (GUEDES, 2010).

Em decorrência da fecundidade do debate, muitos pesquisadores se dispuseram a testar o modelo, realizando adaptações. Farelo Lopes, por exemplo, defendeu a aplicabilidade do modelo no caso português, a partir da análise do financiamento público. Para ele, em Portugal, como em outras democracias recentes, o financiamento público exerceria importante papel para os partidos políticos, o que pode não acontecer em democracias mais consolidadas em que os partidos historicamente conseguiram captar recursos do setor privado (GUEDES, 2010).

Yael Yishai, ao analisar o contexto partidário israelense, identificou uma situação definida como de pós-cartel. Para ele, os partidos em Israel estariam se voltando à sociedade civil, mas por meio de associações ou organizações ligadas ao

partido. Ao contrário do partido de massas, essa nova busca pela sociedade civil não tinha a finalidade de conquista de filiados, mas apenas de eleitores. O autor conclui que, em Israel, a cartelização não foi eficiente em evitar a entrada de novos agentes na arena política, levando os partidos a estabelecer novamente relações com a sociedade civil na busca de legitimação e de recursos financeiros (GUEDES, 2010).

O estudo de Thiago Felker Andreis sobre o financiamento público partidário no Brasil traz interessantes insumos para a discussão desta monografia. Utilizando o referencial teórico da cartelização, ele centrou sua análise em dois pontos. Primeiro, a partir do levantamento da legislação partidária após 1970, buscou verificar de que forma os partidos atuaram na elaboração de legislações com o objetivo de concentrar a distribuição dos recursos financeiros para os partidos fortes. Depois, se dedicou a pesquisar a importância que os recursos públicos assumiam na receita geral dos partidos.

A estrita observação dos dados empíricos relacionados aos impactos dos recursos públicos nas receitas dos partidos não o autorizou falar em cartelização do sistema partidário brasileiro. De fato, pelo levantamento realizado pelo autor, não foi encontrado “[...] um movimento crescente de dependência de financiamento público” (ANDREIS, 2008, p. 113) por parte dos partidos. No que se refere ao rateio do fundo partidário, contrariamente ao que pressupõe a teoria, se percebeu que os pequenos partidos não tiveram prejuízos relevantes.

Essas constatações, segundo Thiago Felker Andreis (2008), não seriam suficientes, entretanto, para afastar a possibilidade de configuração de um sistema partidário cartelizado. Para verificar se o sistema partidário brasileiro se inclina ou não à cartelização, seria necessário, segundo o próprio autor, analisar diversos outros pontos da teoria, principalmente, em razão da reformulação feita por Katz em 2005, que dotou o modelo de maior complexidade (GUEDES, 2010).

Especificamente, em relação ao financiamento público, acredito que parte do esforço na reformulação da teoria tinha o objetivo de ressignificar a expressão “recursos públicos”. Esses não deveriam ser entendidos apenas como o dinheiro que o Estado destina aos partidos para sua manutenção, mas como o conjunto de

recursos que os grandes partidos angariam do Estado por serem grandes. Os partidos com maior peso político se tornam responsáveis pela gestão de pastas com maiores orçamentos. Disso pode decorrer tanto o financiamento do partido por via ilícita, por meio da corrupção, como a captação de maiores contribuições pelos grupos de pressão, na medida em que acreditariam que seus interesses seriam defendidos por aquele partido.

Apesar de não ter confirmado nem descartado a hipótese de cartelização do sistema partidário brasileiro, o estudo de Andreis (2008) abre uma perspectiva interessante. Na conclusão do seu trabalho, ele sugere que o processo de cartelização deve ser procurado não em cifras relativas ao financiamento partidário, mas sim na forma de atuação dos partidos na elaboração de legislações⁸. No próximo capítulo, sigo sua pista para verificar se, durante o processo de aprovação da Lei nº 9.096/95, é possível encontrar indícios de um discurso que reproduz pressupostos da teoria da cartelização.

⁸ É interessante notar que em seu estudo sobre o processo de discussão da Lei 9.096/95, Andreis (2008) concluiu que os partidos que mais se beneficiariam com a concentração de recursos atuaram de forma coesa, reforçando a tese da cartelização. Ainda segundo o autor, essa tendência de atuação foi freada pela decisão do Supremo Tribunal Federal de declarar inconstitucional a cláusula de barreira.

2. A POLÍTICA OLHA: DISCUSSÃO DA LEI Nº 9.096/95

O objetivo deste capítulo é investigar, nas falas dos deputados que atuaram no debate em torno da aprovação da Lei nº 9.096/95, indícios de um discurso cartelizante sobre os partidos políticos. Para isso, segui a trajetória do Projeto de Lei (PL) nº 1.670/1989⁹ com as inclusões, extinções, apensamentos, manobras de alguns deputados para retirada de pauta e pressa de outros para inclusão do projeto em regime de urgência.

A leitura do debate travado pelos parlamentares em torno da aprovação da referida lei revelou um material rico com diversas possibilidades de interpretação. Claro que este texto não se debruça sobre todas elas, em razão da complexidade do fenômeno político brasileiro que não se exaure na abordagem realizada pela teoria da cartelização. Além disso, as diversas falas dos deputados encontradas neste debate só podem ser compreendidas a partir da análise dos contextos que as condicionaram (ABREU, 1999) e isso nem sempre foi possível.

O entendimento de alguns desses contextos permitiu compreender, por um lado, os posicionamentos de alguns deputados no debate e, por outro, os valores subjacentes à regra em análise (art. 7º, § 1º, Lei 9.096/95¹⁰). Na discussão da Lei, a referida norma foi apresentada como uma derivação quase automática do art. 17 da Constituição de 1988, que exigia que os partidos políticos possuísem caráter nacional (BRASIL, 1988).

Sem dúvida, o caráter nacional foi definido como valor balizador do texto da norma. Aparecem na discussão, contudo, outros valores que embasariam o dispositivo. De um lado, parlamentares representantes de partidos majoritários defendiam a necessidade de aplicação do princípio de caráter nacional; de outro,

⁹ Este projeto, de autoria do Deputado Paulo Delgado (PT-MG), tinha o objetivo de reformar a legislação partidária que vigia então, sendo considerado o projeto principal ao qual os demais foram apensados.

¹⁰ Essa regra impõe aos partidos em processo de registro a entrega de um requerimento de apoio de eleitores. Este requerimento deve ser assinado por, pelo menos, meio por cento dos votos computados na última eleição para a Câmara dos Deputados, desconsiderados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles (BRASIL, 1995d).

deputados de partidos com menor peso político na Câmara invocavam o respeito ao princípio constitucional de ampla liberdade partidária.

A opção por um ou outro valor/princípio (caráter nacional X liberdade partidária) só pode ser compreendida a partir do contexto de produção de cada uma das linguagens/discursos utilizadas pelos parlamentares. Esse contexto ou lugar de onde cada agente emitiu suas falas é fundamental para entender de que forma os valores foram trabalhados na construção de visões diferentes sobre a Lei.

Esses contextos serão mais bem compreendidos no decorrer deste capítulo que se estrutura em dois tópicos: exame dos projetos de lei e da discussão parlamentar. No primeiro, analiso os conteúdos dos projetos de lei que trataram a questão do registro partidário, abarcando o projeto de lei principal e os a ele apensados. Em seguida, darei um passo adiante para ouvir dos deputados suas motivações, resistências e esquivas acerca do tema em questão.

2.1 Conteúdo dos Projetos de Lei

Quando a Constituição foi promulgada em 1988, vigia a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1971 (BRASIL, 1971). A existência de uma lei intervencionista contrastava com a nova Constituição que conferiu aos partidos ampla liberdade de criação e organização. Ainda em 1989, o Deputado Paulo Delgado (PT-MG) propôs um projeto de lei para adequar o tratamento da questão partidária à nova realidade constitucional. Vários projetos foram elaborados e apensados a esse em seguida. Em 1991 foram apresentados nove projetos; em 1992, mais cinco.

A tramitação do Projeto de Lei principal, de autoria do Deputado Paulo Delgado, se iniciou ainda em 1989. A primeira fase da vida do projeto foi curta. Em 2 de maio de 1991, com o fim da legislatura, a proposta de lei foi arquivada. Quase dois meses depois, em 6 de julho de 1991, a Mesa da Câmara dos Deputados desarquivou o projeto, que ali ficou parado por quase um ano. Só em junho de 1992 o projeto foi remetido à Comissão de Finanças e Tributação.

Em outubro de 1992, o Presidente da Câmara dos Deputados instituiu Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (CEEP) com o objetivo de

estudar os diversos projetos de lei em tramitação na Casa sobre essas matérias. No mesmo mês, o referido projeto foi encaminhado à CEEP que sugeriu à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a apensação das diversas proposições legais ao projeto do Deputado Paulo Delgado. A sugestão da CEEP foi acatada em parte, já que a Mesa indeferiu, em 3 de dezembro de 1992, o pedido de apensamento referente aos projetos nº 4.018/89, 4.431/89 e 67/91¹¹, por esses estarem apensos a projeto do Senado, o qual tem precedência regimental.

Finalizado o trabalho de análise do PL 1.670/89 e seus apensados, o Relator da referida Comissão, Deputado João Almeida, manifestou-se favoravelmente ao projeto nos termos do seu substitutivo. A CEEP aprovou seu parecer, por unanimidade, no dia 15 de dezembro de 1992. Três dias depois, o parecer foi lido em plenário. A discussão do substitutivo é interessante e será objeto da próxima seção do capítulo. Antes de chegar lá, é importante analisar os principais pontos de cada um dos projetos elaborados para compreender no que se baseou o Relator para construir o substitutivo. Tomei emprestado do seu relatório a classificação dos projetos apresentados na Câmara sobre a matéria partidária (BRASIL, 1993).

Projetos de lei: reforma de toda legislação partidária:

- ✓ PL nº 1.670/89, autoria do Deputado Paulo Delgado (PT-MG);
- ✓ PL nº 1.052/91, autoria do Deputado Prisco Viana (PMDB-BA);
- ✓ PL nº 1.881/91, autoria do Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS);
- ✓ PL nº 1.991/91, autoria do Deputado José Dirceu (PT-SP);
- ✓ PL nº 2.070/91, autoria do Deputado Magalhães Teixeira (PSDB-SP);
- ✓ PL nº 2.243/91, autoria do Deputado Álvaro Valle (PL-RJ);
- ✓ PL nº 2.685/92, autoria do Deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA).

¹¹ O projeto nº 4.018/89, de autoria do Deputado Prisco Viana (PMDB-BA), definia processo eleitoral e estabelecia algumas normas sobre propaganda eleitoral; os projetos de nº 4.431/89, do Deputado José Tavares (PMDB-PR), e nº 67/91, do Deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), tratavam da propaganda partidária.

Projetos de lei: reforma da legislação sobre a propaganda partidária:

- ✓ PL nº 1.017/91, autoria do Deputado Amaral Netto (PDS-RJ);
- ✓ PL nº 2.723/92, autoria do Deputado Carlos Roberto Massa (PRN-PR);
- ✓ PL nº 572/91, autoria do Deputado Osvaldo Bender (PDS-RS).

Projetos de lei: reforma da legislação em temas variados:

- ✓ PL nº 714/91, autoria do Deputado Ary Kara (PMDB-SP), tema: fidelidade partidária;
- ✓ PL nº 2.422/91, autoria do Deputado João Mendes (PTB-RJ), tema: doações partidárias e dedução do Imposto de Renda;
- ✓ PL nº 2.599/92, autoria do Deputado Samir Tannus (PDC-MG), tema: cláusula de barreira para fins de extinção de partido;
- ✓ PL nº 2.604/92, autoria do Deputado Jorge Uequet (PSDB-RS), tema: extinção da exigência da denominação do partido contar com a expressão “partido”;
- ✓ PL nº 3.099/92, autoria do Deputado José Maria Eymael (PDC-SP), tema: aumento do limite para doação de pessoas físicas e jurídicas ao Fundo Partidário, facultando a dedução do Imposto de Renda.

Como nenhum projeto se debruçou, exclusivamente, sobre o registro de partidos, a análise da exigência de apoio mínimo foi feita a partir do exame dos projetos que tentaram dar um tratamento global à matéria partidária. Embora cada um deles tivesse especificidades que os tornaram únicos, é interessante estudá-los a partir de certas características comuns. O agrupamento pode ser útil, inclusive para entender os desdobramentos da discussão em plenário da matéria, que será objeto da segunda parte deste texto. A seguir, analiso todos, menos um deles, o de autoria do Deputado Álvaro Valle (PL-RJ).¹²

¹² Não analisei esse projeto de lei por ser ele absolutamente excêntrico, em relação aos demais, nos critérios que estabelece para a aferição do caráter nacional. O projeto deixa totalmente livre a criação de partidos políticos, vinculando o registro dos estatutos no TSE e o funcionamento parlamentar à existência de um mínimo de parlamentares já eleitos. Note-se que essa regra de criação dos partidos por cima, a partir de parlamentares já eleitos, foi inaugurada no Brasil pelo Ato Adicional nº 2 (BRASIL, 1965).

2.1.1 Caráter Nacional: requisito para registro

Três projetos de lei adotaram a fórmula já consagrada historicamente¹³ para comprovação do caráter nacional, qual seja a exigência de apoio mínimo de eleitores distribuídos pelo território brasileiro. São eles: PL 1.670/89, de autoria do Deputado Paulo Delgado (PT-MG), tratado como projeto principal ao qual os demais foram apensados; PL 1.052/91, do Deputado Prisco Viana (PMDB-BA); e PL 2.685/92, do Deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA)¹⁴.

Na justificativa, o Deputado Paulo Delgado afirmou que sua proposta não criava qualquer embaraço ou dificuldade para os partidos políticos. Segundo ele, o projeto visava apenas fazer aquilo que o constituinte optou por não fazer, ou seja, “conceituar partido de caráter nacional, definir funcionamento parlamentar e regulamentar o que é fundo partidário, sua distribuição e o acesso gratuito ao rádio e televisão” (BRASIL, 1989, p. 827).¹⁵

Por outro lado, o Deputado Prisco Viana, que acreditava estar vivendo em um período de crise para os partidos políticos¹⁶, considerava que alguma limitação deveria ser imposta à livre criação das agremiações. Ele considerava que a Constituição de 1988, ao consagrar a ampla liberdade partidária, criou um “ambiente de verdadeira embriaguez de liberdade e participação”, ambiente gerador, segundo o Deputado, da “livre criação e organização dos partidos políticos sem as cautelas e qualidades necessárias à sua confiabilidade e responsabilidade” (BRASIL, 1993, p. 1503).

¹³ Essa fórmula para aferir o caráter nacional aparece pela primeira vez na legislação brasileira com o Código Eleitoral de 1945 (BRASIL, 1945) e se repete nas legislações subsequentes até o advento do Ato Institucional nº 2, de 1965 (BRASIL, 1965).

¹⁴ Neste texto, sempre farei referência ao partido ao qual o deputado era filiado à época da proposição do projeto ou da discussão, sendo possível que um parlamentar apareça filiado a um partido e depois a outro.

¹⁵ Esse projeto de lei, por ter sido o principal ao qual todos os demais foram apensados, sofreu grandes alterações. Analisarei essas alterações e a feição que o projeto tomou na análise da discussão parlamentar no tópico 3.2.

¹⁶ Vale ressaltar que a ideia de crise dos partidos políticos é duramente atacada pela teoria da cartelização, ao afirmar que não são os partidos que estão em crise e sim um certo modelo de partido. Para uma discussão da teoria da cartelização formulada por Katz e Mair, ver Capítulo I.

O Deputado Haroldo Lima, no que se refere ao requisito para aferir o caráter nacional, não tergiversou, limitando-se a afirmar que a regra vigente à época (constante da LOPP/1971) atendia satisfatoriamente à Constituição de 1988. Justamente por isso, seu projeto se diferenciou dos demais ao admitir o registro provisório. Assim, o partido registrava provisoriamente seus estatutos no TSE, sendo o apoio mínimo necessário apenas para o deferimento do registro definitivo (BRASIL, 1993, p. 1.540).

O registro provisório era previsto na Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (BRASIL, 1971). Há quem considere que o registro provisório facilitava a criação de novos partidos, posto que, em pleno funcionamento, o partido tinha maiores possibilidades em cumprir todos os requisitos necessários ao registro definitivo (FREIRE, 2010). A tentativa de facilitar o registro de novos partidos é elemento importante para compreender a atuação desse parlamentar e do seu partido na discussão do projeto de lei que analisarei na próxima seção.

Nenhum dos projetos de lei até aqui analisados previa qualquer tipo de condição a que se sujeitasse o partido registrado. Noutras palavras, o partido não deveria continuar comprovando o requisito de caráter nacional nas urnas para permanecer existindo. É essa a principal característica dos próximos projetos que descreverei a seguir (Ver Apêndices A e B).

2.1.2 Caráter nacional: requisito para registro e para funcionamento

Os projetos de lei que analisarei doravante têm a peculiaridade de exigirem a comprovação do caráter nacional não apenas como requisito para o registro, mas também para o posterior funcionamento parlamentar. São eles: PL 1.881/91, de autoria do Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS); PL 1.991/91, de autoria do Deputado José Dirceu (PT-SP); PL 2.070/91, de autoria do Deputado Magalhães Teixeira (PSDB-SP).

Os três projetos de lei criaram a cláusula de barreira ou cláusula de desempenho para o funcionamento dos partidos, mas o fizeram sob a justificativa de estarem resguardando o critério de caráter nacional exigido pela Constituição de 1988. Nesse sentido, os referidos projetos criaram duas fases de existência

partidária: civil e política. Para todos eles, o partido gozava de existência política assim que cumprisse todos os requisitos, inclusive o alcance da votação mínima nas urnas, momento em que adquiria direito ao funcionamento parlamentar, fazendo jus aos recursos do fundo partidário e à propaganda partidária gratuita. O partido que, durante sua existência, deixasse de atingir o requisito do caráter nacional (não obtendo a quantidade mínima de votos), tinha seu registro cancelado pelo TSE, mas poderia, segundo os projetos dos Deputados Nelson Jobim e Magalhães Teixeira, solicitar novamente o registro (BRASIL, 1993).

Outro ponto de convergência dos projetos de lei aqui analisados é a preocupação em definir partido político. Nos três casos, o conceito se origina de duas diretrizes: institucionalização e representatividade. Por um lado, os partidos “destinam-se a incorporar ao processo de formação da vontade estatal os objetivos políticos por eles elaborados” (BRASIL, 1993, p. 1.505) e, por outro, deveriam “manter a autenticidade da representação popular nas relações entre o povo e os órgãos do estado” (BRASIL, 1993, p. 1.505).

Esses dois conceitos são importantes para analisar o discurso de alguns parlamentares do PT, PSDB, PMDB e PFL quando da discussão do projeto de lei em plenário. Como procurarei demonstrar na próxima seção deste capítulo, a criação de limites ao surgimento de novas agremiações foi sempre balizada pela necessidade de que os partidos fossem *representativos* – ou seja, que os filiados se sentissem refletidos nos seus respectivos partidos – e *institucionalizados*, o que quer dizer que as principais decisões políticas deveriam ser definidas pelos partidos de acordo com seus programas.

Tais requisitos do sistema partidário – representatividade e institucionalização – foram bastante lembrados na discussão do PL 1.679/89 como essenciais à governabilidade. Partidos grandes e pequenos travaram discussões sobre se alguns limites (no registro e funcionamento partidário) trazidos pela nova lei garantiriam ou não a governabilidade e autenticidade do sistema representativo. Antes de verificar como esse debate se deu, é interessante conhecer cada um dos projetos de lei individualmente.

O Deputado Nelson Jobim, na justificativa do seu projeto, estabeleceu a distinção entre dois conceitos, ou melhor, situações que afetam os partidos: a da existência e a do funcionamento. O partido passava a existir, tão logo, fosse criado civilmente; só funcionando a partir da comprovação do caráter nacional. Este seria comprovado quando do registro dos estatutos no TSE (mediante requerimento de apoioamento dos eleitores) e também durante toda a vida partidária (por meio de obtenção de votação mínima nas eleições de que participe). Segundo ele, os eleitores não apenas eram necessários ao registro dos partidos no TSE, deles deveria ser o “aval de funcionamento e, mesmo, de permanência do partido no cenário nacional” (BRASIL, 1993, p. 1.509).

O projeto do Deputado José Dirceu foi além do anterior, por fazer coincidir registro e funcionamento. Para ele, o partido existia tão logo fosse criado, nos termos da lei civil, mas só funcionava a partir do devido registro. Esse registro era um ato de mera comunicação do TSE que, após a realização das eleições, divulgaria a lista dos partidos provisória e devidamente registrados. Só seriam considerados devidamente registrados e, portanto, com direito ao funcionamento parlamentar, o partido que cumprisse os requisitos impostos pelo projeto, dentre os quais estava a obtenção de uma quantidade mínima de votos nas eleições de que participasse. Por isso, a proposta de lei não mencionava a renovação do registro, posto que ela fosse automática, tão logo o partido alcançasse a votação mínima exigida.

Para o deputado, tratava-se de critério justo, já que “não se pode admitir que um partido recém-criado tenha os mesmos direitos daqueles já consolidados nacionalmente” (BRASIL, 1993, p. 1.519). Além disso, acreditava que a exigência de resultado nas urnas evitava a grande ingerência da Justiça Eleitoral na vida interna dos partidos. As soluções anteriores, segundo sua visão, acabavam por permitir que a Justiça Eleitoral examinasse a filiação ao partido (pela análise do requerimento de apoioamento dos eleitores), bem como sua organização interna (ao verificar a constituição de órgãos nas diferentes unidades da federação).

O projeto de autoria do Deputado Magalhães Teixeira possuía características bem semelhantes ao formulado pelo Deputado Nelson Jobim. São elas: distinção entre existência e funcionamento; exigência do apoioamento mínimo de eleitores para

o registro no TSE; e, por fim, cláusula de barreira como requisito para o partido continuar em funcionamento. Assim como no projeto do Deputado Nelson Jobim, o partido poderia solicitar a renovação do registro, devendo, para tanto, instruir o pedido com novo requerimento de apoioamento dos eleitores.

Apesar de incluir também requisitos dificultadores – tanto no registro, quanto no funcionamento – o Deputado Magalhães Teixeira alertava para os perigos no manejo de instrumentos jurídico-políticos com o objetivo de cercear o direito de criação de partidos no Brasil. Segundo ele, a utilização desses mecanismos precisava ser dosada, para que as normas partidárias não “sejam porteiras abertas”, “nem se constituam obstáculos intransponíveis à representação das correntes minoritárias da sociedade” (BRASIL, 1993, p. 1.525-26).

A preocupação manifestada pelo Deputado Magalhães Teixeira foi reproduzida nos debates parlamentares em torno da aprovação da Lei dos Partidos Políticos. De um lado, aqueles que consideravam imprescindível a limitação ao surgimento de partidos para a governabilidade, para a sobrevivência do sistema político-representativo; de outro, os que acreditavam que era preciso dar voz a todos, que o discurso da governabilidade não passava de retórica com o objetivo de destruir pequenos partidos. No próximo tópico recapitulo os principais momentos desse debate.

2.2 Conversa entre Deputados

Neste tópico, acompanharei os parlamentares na discussão do PL nº 1.670/89, desde 1989, quando o projeto foi apresentado pelo Deputado Paulo Delgado (PT-MG), até 1995, ano em que a lei foi sancionada pelo Presidente da República. Durante esse período, o projeto sofreu várias movimentações: foi arquivado e desarquivado; tramitou em regime de urgência na Câmara, sendo, posteriormente, alterado no Senado Federal; retornou à Câmara para rediscussão; e, enfim, foi remetido à sanção.

Ainda antes de adentrar à discussão parlamentar propriamente, acredito ser importante recapitular, em linhas gerais, o caminho trilhado pelo PL nº 1.670/89

desde seu nascimento em 1989 até a sua transformação em lei em 1995. Para isso, me utilizo da narrativa abaixo e de esquema gráfico constante do Apêndice C.

2.2.1 De 1989 a 1995: o caminho do PL 1.670/89

Após a apresentação pelo Deputado Paulo Delgado (PT-MG), no dia 09 de março de 1989, o PL nº 1.670/89 seguiu à Comissão de Constituição e Justiça, ficando sob a relatoria do Deputado Genebaldo Correa (PMDB-BA). Pelos documentos consultados, não houve nenhuma discussão na Comissão, tendo ali ficado por quase dois anos até ser arquivado em 02 de maio de 1991. O projeto foi desarquivado quase dois meses depois, em 06 de julho do mesmo ano.

Em 1992 foi à Comissão de Finanças e Tributação, onde também não houve discussão. Só em fins de outubro desse ano, após a distribuição à Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária (CEEP), é que a tramitação do projeto ganhou celeridade. Após análise de todos os projetos em andamento na Câmara sobre o tema, e depois de muito debate, o relator da CEEP, Deputado João Almeida (PMDB-BA), apresentou a seus pares da Comissão parecer favorável ao PL nº 1.670/89. Parecer e substitutivo elaborados pelo relator foram aprovados pela CEEP em 15 de dezembro de 1992.

Logo depois, em 22 de dezembro, o projeto foi discutido no plenário da Câmara em turno único e, no dia seguinte, encaminhado ao Senado Federal. No próximo ano, em 13 de setembro, o substitutivo do Senado foi devolvido à Câmara, sendo lido em plenário. Após essa leitura, nada mais se fez até 27 de junho de 1995, quando novamente os deputados voltaram a tratar dos rumos da legislação partidária no país. Ainda houve alguns recuos, com diversas solicitações de retirada de pauta ou até mesmo da urgência com que tramitava o projeto, até o início efetivo do debate que só ocorreu nos dias 22 e 23 de agosto de 1995. Nesse meio tempo, o relator, Deputado João Almeida, leu seu relatório sobre o substitutivo do Senado.

Sendo assim, houve dois principais momentos durante a trajetória do projeto na Câmara dos Deputados. O primeiro ocorreu em 22 de dezembro de 1992, ainda antes de o projeto ir ao Senado, ocasião em que os deputados debateram o substitutivo apresentado pelo Deputado João Almeida. O segundo refere-se aos dias

22 e 23 de agosto de 1995, quando os parlamentares se debruçaram sobre o substitutivo do Senado. Para compreender esses momentos de discussão, é importante conhecer os termos do substitutivo apresentado pelo relator, Deputado João Almeida, em 1992.

2.2.2 A ofensiva: o substitutivo do Deputado João Almeida

Já disse que a CEEP foi instituída para analisar os diversos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados sobre matéria partidária e unificá-los. Pois bem, depois de solicitar o apensamento de outros projetos ao PL nº 1.670/89, o relator, Deputado João Almeida, elaborou um substitutivo àquele projeto. Antes de ver como a regra sobre o registro partidário foi tratada, é interessante conhecer as motivações do relator para elaboração do referido substitutivo.

O Deputado João Almeida iniciou seu parecer com um histórico sobre os partidos no Brasil. Nele, concluiu que as elites políticas brasileiras não conseguiram consolidar um sistema partidário capaz de cumprir sua função primordial, qual seja, a de fazer a “intermediação política característica da democracia representativa” (BRASIL, 1993, p. 1.547). Noutras palavras, o relator acreditava que jamais houve no Brasil institucionalização do sistema partidário, ou seja, para ele, nunca as decisões políticas foram tomadas a partir dos interesses dos partidos.

A seguir, o relator se debruçou sobre o que ele chamou de cenário atual, entendido como o contexto em que se inseria a necessidade de elaboração de nova lei sobre partidos políticos. Para ele, o contexto era negativo para a democracia, já que os eleitores não mais se sentiam representados pelos partidos políticos. Essa falta de identidade entre os eleitores e os partidos decorria, segundo o relator, da falta de coesão ideológica dos partidos, os quais funcionariam como “agências eleitorais, nas quais pode-se identificar os proprietários e/ou caciques” (BRASIL, 1993, p. 1.548).

Ainda na análise do cenário atual, o Deputado atribuía a desmoralização do sistema político-partidário brasileiro à grande quantidade de partidos existentes à época (35, segundo ele). Na mesma linha, acreditava ser uma distorção a existência de agremiações que não participavam do processo eleitoral com regularidade ou

que eram incapazes de eleger sequer um deputado. Essa visão negativa sobre os partidos políticos embasou o discurso dos que defendiam o projeto, por entenderem ser necessário impor certos limites à liberdade partidária consagrada pelo constituinte de 1988.

As sucessivas normatizações do TSE em matéria partidária também foram apontadas como uma justificativa para a elaboração de nova lei sobre partidos políticos. Para o relator, o TSE realizava essa atividade normativa de forma inadequada, “não raro com a criação de situações vexatórias para os partidos” (BRASIL, 1993, p. 1.548).

Por fim, o Deputado João Almeida listou a última razão para a necessidade de um novo regramento partidário: sua visão sobre o contexto internacional. Para ele, “os assuntos ‘partidos’, ‘financiamentos de campanhas eleitorais’, e ‘sistema eleitoral’, se achavam em questionamento e/ou revisão” (BRASIL, 1993, p. 1.548). A explicação para a crise do sistema partidário foi dada por fatores externos: novos valores sociais causados pela evolução tecnológica; mudança comportamental; e grande poder dos meios de comunicação.

Depois dessa análise panorâmica, o Relator passou a abordar o seu substitutivo. Antes de descrevê-lo, o Deputado João Almeida gastou muita tinta ressaltando o caráter democrático que permeou suas atividades no âmbito da Comissão. Nesse sentido, informou que seu substitutivo incorporou várias regras criadas por outros projetos, bem como as considerações da CEEP ao primeiro substitutivo apresentado no dia 27 de outubro de 1992. Conforme o quadro a seguir, foram apresentadas 55 sugestões de alteração ao substitutivo:

Quadro 1 – Sugestões de alteração ao substitutivo

Nº ALTERAÇÕES	AUTORIA E FILIAÇÃO À ÉPOCA
19	Sérgio Machado (PSDB-CE), Geraldo Alckmin Filho (PSDB-SP), Álvaro Pereira (PSDB-MG)
01	Sérgio Machado (PSDB-CE), Álvaro Pereira (PSDB-MG)
01	Sérgio Machado (PSDB-CE)
02	Valdemar Costa (PL-SP)
07	José Carlos Vasconcellos (PRN-PE)
02	Roberto França (PTB-MT), Sidney de Miguel (PDT-RJ)
23	José Dirceu (PT-SP)

Fonte: Organizado pela autora a partir da leitura do relatório do Deputado João Almeida.

Dessas, 26 foram acatadas integralmente ou tiveram seu conteúdo incorporado ao texto e 29 foram rejeitadas. O relator explicou que as propostas foram rejeitadas por: serem contrárias à “filosofia básica da proposta” (BRASIL, 1993, p. 1.551); tratarem de assuntos alheios ao tema do substitutivo; ou alterarem índices e percentuais, o que, fatalmente, seria objeto de discussão em plenário. Infelizmente não tive acesso ao teor das sugestões propostas, razão pela qual não as analisarei aqui.

Feitas as justificativas e as defesas quanto ao seu processo democrático de trabalho, o relator começou a destacar os principais pontos do seu projeto. São eles: diferença entre existência e funcionamento parlamentar; utilização do desempenho eleitoral como critério para distribuição do tempo de propaganda eleitoral e partidária, bem como dos recursos do fundo partidário¹⁷; atuação fiscalizadora da Justiça Eleitoral, diminuindo sua ingerência na vida partidária; alteração na sistemática da propaganda partidária; novo regulamento no que se refere à filiação e fidelidade partidárias e também aos recursos destinados aos partidos.

Mais especificamente, o substitutivo apresentado pelo relator, no que se refere ao registro partidário, distinguiu registro de funcionamento¹⁸. Ao contrário dos projetos dos Deputados Nelson Jobim e Magalhães Teixeira, o texto do relator não

¹⁷ É interessante observar que esses requisitos, em especial, relacionam-se muito de perto com aquilo que os teóricos da cartelização apontaram como indício da formação do partido-cartel ou cartelização do sistema partidário.

¹⁸ Lembro que a mesma distinção consta dos projetos de autoria dos Deputados Nelson Jobim e Magalhães Teixeira analisados no tópico 2.1.2 deste capítulo.

vinculou o funcionamento ao registro, ou seja, o partido que não cumprisse a cláusula de barreira, não perdia o seu registro no TSE; apenas ficava sem direito ao funcionamento parlamentar. A seguir, quadro sintetiza o conteúdo do substitutivo sobre a matéria:

Quadro 2 – Registro e Funcionamento partidário no substitutivo do Deputado João Almeida

		REQUISITOS	EFEITOS
DIMENSÃO DE EXISTÊNCIA	Civil	Formalidades exigidas para o registro civil de qualquer associação.	Existir civilmente, praticando todos os atos relacionados (aluguel de sede, contratação de funcionários, dentre outros).
	Política	Registro do estatuto no TSE, que só pode ocorrer se o Partido demonstrar o caráter nacional por meio de lista de apoio em que conste, pelo menos, 0,5% dos votos computados na última eleição para a Câmara dos Deputados (descontados os nulos e brancos), distribuídos em 1/3 dos Estados, constando 1/10 do eleitorado de cada um dos estados.	<ul style="list-style-type: none"> - Participar do processo eleitoral; - Receber recursos do Fundo Partidário e; - Ter acesso gratuito à rádio e à televisão.
DIMENSÃO DE FUNCIONAMENTO	Pleno	Comprovação de que o partido tenha recebido 5% dos votos apurados na eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 1/3 dos Estados, com 2% em cada um deles.	Registrar candidatos próprios às eleições para: <ul style="list-style-type: none"> - Presidente e Vice-Presidente da República; - Senador; Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; - Prefeito e Vice-Prefeito em todas as circunscrições do País onde se ache organizado.
	Parcial	Comprovação de que obteve na última eleição para a Assembléia Legislativa e para a Câmara Municipal, 5% dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos.	Registrar candidatos próprios às eleições para: <ul style="list-style-type: none"> - Governador e Vice-Governador; - Prefeito e Vice-Prefeito.

Fonte: Organizado pela autora a partir da leitura do substitutivo do Deputado João Almeida.

Como se constata do teor do quadro anterior, o apoio mínimo de eleitores é requisito para o registro do partido no TSE. Do registro decorre: direito de participação no processo eleitoral; recebimento dos recursos do fundo partidário; e horário gratuito à rádio e à televisão. O funcionamento partidário deixou de ser atrelado ao caráter nacional, como era nos projetos dos Deputados Nelson Jobim e Magalhães Teixeira, o que pode ser comprovado por dois indícios. O primeiro infere-se pela falta de literalidade, isto é, o dispositivo que trata do funcionamento partidário não mencionava o atendimento à exigência do caráter nacional. O segundo pode-se deduzir pelo fato de que o não cumprimento desse requisito não atinge o registro feito no TSE, este sim, exigido para que o partido comprove seu caráter nacional.

É importante reter que, no que se refere aos requisitos para o registro partidário, o substitutivo pouco inovou em relação aos vários projetos apresentados anteriormente. Além do registro civil, exigiu-se, para fins de registro no TSE, a comprovação do caráter nacional por meio do requerimento de apoio de eleitores. Também o substitutivo incluiu, como outros projetos o fizeram, a cláusula de barreira, aqui denominada cláusula de desempenho, determinando o funcionamento partidário.

Este substitutivo foi aprovado no âmbito da CEEP, em 15 de dezembro de 1992, e seguiu para discussão em plenário em turno único, o que ocorreu ainda no dia 22 de dezembro de 1992. No próximo subtópico, recapitulo os principais pontos desse debate.

2.2.3 Primeira batalha: substitutivo do Deputado João Almeida em plenário

Antes de ser iniciada a discussão do substitutivo no plenário da Câmara, alguns deputados solicitaram que o projeto tramitasse em regime de urgência urgentíssima. Para os que assinaram¹⁹ o requerimento, tratava-se de medida necessária à urgência que a matéria exigia em ser logo votada. Para os adversários,

¹⁹ Foram estes os deputados que subscreveram o pedido de urgência urgentíssima: Genebaldo Correia (PMDB); Luis Eduardo Magalhães (Líder do bloco parlamentar); Eduardo Jorge (PT); Eden Pedroso (PDT); Eurides Brito (Líder do bloco parlamentar PSTR); Sidney de Miguel (PV); Aldo Rebelo (PC do B); Jones Santos Neves (PL); Moroni Torgan (PSDB) e Paulo Mandarino (PDC).

uma tentativa de diminuir a discussão na Casa e fazer passar um projeto antidemocrático para a vida partidária do país²⁰.

O fato é que o requerimento foi aprovado. Como não havia oradores inscritos, o Presidente da Câmara, Deputado Ibsen Pinheiro, informou que o projeto seguiria à votação. Nesse momento, o Deputado Prisco Viana (PSD-BA) solicitou autorização para discutir a matéria, no que foi atendido pelo Presidente.

O tom do discurso do Deputado Prisco Viana era de indignação pela falta de discussão da matéria na Casa. Essa será postura recorrente do deputado que sempre clamou por maior debate da matéria, tendo criado alguns embaraços – se bem que sem grandes conseqüências – para os deputados que desejavam uma aprovação sem delongas. Segundo ele, os trabalhos foram realizados na CEEP “de forma tumultuária [...] onde se desprezou o conjunto de projetos apresentados há muitos anos” (BRASIL, 1992, p. 27.555-56).

O Deputado seguiu acrescentando que houve descumprimento de exigência regimental pelo fato do projeto não ter sido publicado com antecedência para que os deputados, conhecendo a matéria, pudessem preparar as emendas. Concluiu afirmando que tinha certeza de que a maioria dos deputados no plenário àquela altura pouco conheciam do projeto ao qual conferiram o regime de urgência urgentíssima. Por fim, queixou-se de não poder emendar o projeto, pois as emendas por ele elaboradas estavam em seu gabinete e que, em decorrência da publicação do projeto no dia da votação da matéria, teria que ter apoio das lideranças em relação às emendas propostas.

O Deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA) interveio para dizer que o projeto não era o melhor, mas era o único possível. Ademais, acrescentou que os partidos pequenos estiveram atentos durante toda a discussão no interior da CEEP para que “seus interesses básicos não fossem prejudicados, particularmente o seu interesse de sobrevivência, o seu interesse de ter um funcionamento parlamentar pleno” (BRASIL, 1992, p. 27.556). Apesar dessas ressalvas, o Deputado acreditava ser

²⁰ É interessante notar que diversos parlamentares que concordaram com o pedido de tramitação em regime de urgência urgentíssima posteriormente irão se contrapor ao projeto por considerá-lo antidemocrático e responsável por cercear as atividades dos seus partidos. É o caso, por exemplo, dos Deputados do PCdoB, Aldo Rebelo e Haroldo Lima.

necessário continuar a discussão do projeto para que a Câmara dos Deputados tivesse a iniciativa legislativa, posto que o Senado Federal, àquela altura, também discutia a matéria. Noutras palavras, pensava ser questão de oportunidade discutir o projeto já, ganhando a dianteira na corrida com o Senado pela vanguarda no debate sobre o tema. Dizia saber que o projeto merecia reparos, os quais podiam ser realizados quando o projeto retornasse da Casa Revisora.

Na mesma linha de garantir a iniciativa da Câmara dos Deputados na discussão da matéria, se pronunciaram a Deputada Eurides Brito (Bloco 2-DF) e o Deputado Luis Eduardo Magalhães (Bloco 1-BA). O Deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA), também em nome da necessidade de “assegurar à Câmara o comando do processo legislativo nesta matéria” (BRASIL, 1992, p. 27.557), informou ao Deputado Prisco Viana que o art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados autorizava a publicação da matéria na própria sessão no caso de tramitação em urgência urgentíssima.

Protestos à parte do Deputado Prisco Viana (PSD-BA), votou-se o projeto sem que houvesse discussão do conteúdo. O texto foi aprovado com votos contrários dos Deputados Ernesto Gradella (PSTU-SP), Cyro Garcia (PT-RJ) e Roberto Freire (PPS-PE). Aqui, o que salta aos olhos é a intenção dos deputados de terem a vanguarda legislativa e adiar para um momento mais oportuno a discussão de pontos sensíveis do projeto, como a cláusula de desempenho.

Após a tramitação no Senado, o projeto voltou à Câmara para ser lido no plenário no dia 13 de setembro de 1993. Quase um mês depois, em 21 de outubro do mesmo ano, o projeto saiu de pauta e só foi encaminhado à CEEP para parecer no dia 7 de janeiro de 1994. Ao que tudo indica, o substitutivo do Senado retornou à Mesa da Câmara ainda sem o parecer da CEEP em 24 de novembro de 1994. A partir de 27 de junho de 1995 uma série de idas e vindas acometeram o substitutivo cujos detalhes convém olhar mais de perto.

2.2.4 Idas e vindas sem fim: o substitutivo do Senado na Câmara

O projeto do Senado, no que se refere ao registro partidário, não inovou em relação àquele aprovado pela Câmara. Continuou impondo o registro civil para adquirir personalidade jurídica e a exigência do registro no TSE para o partido ter direito a participar do processo eleitoral, a receber recursos do fundo partidário e a fazer jus ao horário gratuito de rádio e televisão. Manteve a exigência do requerimento de apoio mínimo de eleitores para o registro, mas, no que se refere ao funcionamento partidário, excluiu a cláusula de barreira.

Como consta do Apêndice C, a discussão do substitutivo do Senado ocorreu na Câmara dos Deputados nos dias 27 de junho, 15, 16, 22 e 23 de agosto de 1995, sendo sancionado pelo Presidente da República em 19 de setembro do mesmo ano. Nem sempre as falas dos deputados se ativeram ao conteúdo do projeto, em alguns momentos sim, noutros as questões transversais dominaram o plenário. Para facilitar a compreensão do debate, antes de abordar o processo de aprovação final do projeto, tratarei das questões transversais surgidas no decorrer da discussão. Além disso, trarei o Deputado João Almeida para explicar como ele via o substitutivo do Senado e de que forma sugeriu que a discussão fosse realizada.

2.2.4.1 Retiradas de pauta

Nessa segunda etapa de discussão do projeto houve, pelo menos, o manejo de duas estratégias para adiar a discussão: requerimentos para a retirada de pauta do projeto (27 de junho e 15 de agosto) e solicitação de retirada da urgência (16 de agosto).

A manobra realizada no dia 27 de junho de 1995 partiu de um requerimento assinado por alguns deputados²¹ que solicitaram a retirada do projeto da ordem do dia. O Deputado Inocêncio de Oliveira explicou que tal requerimento foi o resultado de um acordo feito entre as lideranças da Casa e a Mesa Diretora. Ocorre que não

²¹ São estes os deputados que assinaram o requerimento: Valdemar da Costa Neto (PL/PSD/PSC), Francisco Dorneles (PPR), Sérgio Arouca (PPS), Davi Alves Silva (PMN), Elton Rohnel (PSC), Marquinho Chedid (PSD), Aldo Rebelo (PCdoB), Jacques Wagner (PT), Odelmo Leão (PP), Fernando Lyra (PSB) e Matheus Schmidt (PDT).

havia unanimidade em torno do significado da retirada de pauta. Para o Deputado Prisco Viana, a expressão *retirada de pauta* não se restringia ao adiamento regimental por cinco sessões, podendo significar a suspensão do debate pelo tempo necessário para que todos os deputados se familiarizassem com o teor do projeto e estivessem aptos a votar a matéria.

Embora a agenda oculta por trás desse acordo não seja conhecida, é improvável que a solicitação de adiamento fosse motivada pelo entendimento desses líderes de que o projeto necessitasse de maior discussão. Até porque muitos dos que votaram a favor do requerimento foram os mesmos que se opuseram à retirada do regime de urgência na sessão do dia 16 de agosto da qual me ocupo logo adiante.

2.2.4.2 Outra retirada de pauta e inserções indevidas

O dia 16 de agosto parecia ser um daqueles dias em que novos requerimentos de adiamento da discussão seriam propostos e votados. Mas o Deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA) tinha outros planos. Segundo o Deputado, entre a aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados e a chegada do projeto ao Senado Federal, teria havido inserção de texto no projeto. Na realidade, tratava-se de substituição da revogação dos arts. 1º e 6º da Lei 7.454 pela sua total revogação.

O Deputado segue relatando sua *via crucis* em prol do regular processo legislativo. Assim que diagnosticou o equívoco, Haroldo Lima, munido das notas taquigráficas para que tudo ficasse bem provado, procurou o relator da matéria no Senado e conseguiu extirpar do projeto a suposta inserção fraudulenta. Imagine-se a surpresa do Deputado ao perceber que o projeto voltava ao plenário da Câmara com a inserção indevida!

A seguir, ofensas foram trocadas entre o Deputado Haroldo Lima e o relator, Deputado João Almeida. O Presidente da Câmara, Deputado Luis Eduardo Magalhães, informou que indeferiria a questão de ordem proposta pelo Deputado Haroldo Lima, não pelo mérito, mas pela impossibilidade de acolhê-la por ser extemporânea e sem abrigo no regimento da Casa. Aproveitando-se que o assunto era o Deputado João Almeida, Fernando Gabeira (PV-RJ) aproveita para desabafar:

O Deputado João Almeida, na televisão, tem tido um papel inteligente e brilhante, mas extremamente negativo para os pequenos partidos, porque sempre anuncia, direta ou indiretamente, o nosso fim, como se fosse um Antônio Conselheiro, prometendo que o paraíso é o PMDB, ou PFL ou o novo partido do Maluf (BRASIL, 1995a, p. 18.509).

Estando os ânimos exaltados, o Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) apelou ao bom senso de seus colegas, no sentido de aprovarem o requerimento de retirada de pauta do projeto. Antes que a discussão do requerimento se iniciasse, a Deputada Sandra Starling (PT-MG) se desculpou com o Deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP) para voltar atrás e retirar sua assinatura do requerimento. Ela justificou sua mudança de posição pelo fato de o Partido dos Trabalhadores entender que o projeto deveria ser votado já. O PCdoB se ressentiu da posição assumida pelo PT, parecendo não entender como os “próprios irmãos” (BRASIL, 1995a, p. 18.759) podiam se aliar aos inimigos.

Sobre o requerimento do Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), o Presidente esclareceu que indeferiria a parte que solicitava a remessa do projeto às Comissões em razão do regime de tramitação e que colocaria em votação apenas a parte que pedia a retirada de pauta. Novamente estabeleceu-se celeuma, agora em torno do significado da expressão retirada de pauta. Foi então que o Deputado Michel Temer (PMDB-SP) colocou os *pingos nos is*. Para ele, não se tratava de questão regimental e sim de interesse político em alterar o sistema partidário, até porque, segundo o Deputado, essa alteração traria dificuldades para a “sobrevivência e o seguimento dos pequenos partidos” (BRASIL, 1995a, p. 18.511).

Primeiro elogiando a transparência do Deputado Michel Temer (PMDB-SP), Aldo Arantes (PCdoB-GO) terminou por acusá-lo de antidemocrático. Segundo o deputado goiano, o discurso recorrente dos apoiadores do projeto – Deputado Michel Temer incluso – partia da necessidade de extirpar as legendas de aluguel para atacar pequenos partidos com tradição de luta política. Essa intenção teria sido explicitada pelo relator do projeto, Deputado João Almeida, que em Goiás, terra de Aldo Arantes, disse não haver “prejuízo para a democracia acabar-se com o PCdoB” (BRASIL, 1995a, p. 18.511). O relator ainda teria dito que eram oito as correntes políticas no país, razão pela qual não se justificaria a existência de mais de 30

partidos à época. Em algumas palavras, o Deputado Aldo Arantes resumiu suas impressões sobre o projeto:

No meu entender, esse discurso que defende o enxugamento da estrutura partidária tem por objetivo criar uma ditadura partidária, uma oligarquia partidária, em que alguns poucos partidos, manietados por uma estrutura rígida, imporiam decisões a este Congresso (BRASIL, 1995a, p. 18.511).

Findo o discurso do Deputado Aldo Arantes e após a recontagem de quórum solicitada por Miro Teixeira, o Presidente iniciou a votação do requerimento. Vários partidos entraram em obstrução, como o PDT, PSD e PCdoB. Embora tenham perdido a votação (35 votos a favor do requerimento contra 147), a estratégia dos signatários foi parcialmente eficiente: por falta de quórum, a votação do requerimento foi adiada por duas sessões. Nem por isso, se deram por vencidos: continuavam tentando ganhar tempo.

2.2.4.3 Retirada da urgência

No mesmo 16 de agosto alguns parlamentares levantaram a dúvida sobre se era correto o projeto continuar tramitando em regime de urgência. Essa questão, aliás, já tinha sido aventada no dia 27 de junho quando foi aprovado o requerimento para retirada de pauta do projeto. Quem trouxe a dúvida foi o deputado Miro Teixeira (PDT-RJ).

Naquela ocasião, o Deputado Miro Teixeira solicitava inocentemente, como quem desconhece o regimento da Casa, que o projeto fosse encaminhado à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), já que teria ouvido dizer que “o substitutivo contém inconstitucionalidades” (BRASIL, 1995a, p. 14.340). O Presidente da Câmara, muito cioso das regras regimentais, lembra ao Deputado Miro Teixeira que a apreciação da CCJ só ocorreria se fosse retirado o regime de urgência urgentíssima, caso contrário, a Comissão só poderia apreciar a matéria em plenário.

Foi então que, encontrando a oportunidade adequada, o Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) inseriu o germen da dúvida: pode o projeto continuar tramitando em regime de urgência quando muitos dos deputados que a subscreveram não mais

estavam na Casa? Naquele dia, o Deputado rogara ao Presidente da Mesa que analisasse a questão, mas pedia que a análise não fosse meramente regimental, que se fizesse uma apreciação política da conveniência de continuar o projeto tramitando naquele regime baseado num requerimento assinado por parlamentares que não mais atuavam na Câmara. O Deputado pedia ainda que a Mesa se pronunciasse por escrito para que ele tivesse tempo de “articular politicamente essa interpretação” (BRASIL, 1995a, p. 14.341).

Alguns dias depois, em 04 de agosto, o Presidente reafirmou o entendimento adotado até então do Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre a questão de ordem suscitada pelo Deputado Miro Teixeira(PDT-RJ). Tal entendimento era o de que a aprovação de requerimento de urgência não se vinculava às pessoas que eventualmente o subscreveram, mas ao plenário que o aprovou. Além disso, e embora sem amparo regimental explícito, o Presidente reafirmou a praxe de que o projeto que segue em regime de urgência ao Senado Federal deveria, ao voltar à Câmara, continuar tramitando no mesmo regime.

Apesar de ter tido sua questão de ordem indeferida, o Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) conseguiu o que queria: tempo para articular politicamente a interpretação do regimento. O resultado disso ocorreu no dia 16 de agosto, quando 323 deputados assinaram o requerimento solicitando a retirada da urgência. Os argumentos favoráveis ao referido requerimento eram variados. Destaco alguns logo abaixo.

Para o Deputado Nilson Gibson (PSDB-PE), 70% dos deputados não tinham experiência legislativa à época, posto que a Casa tivesse passado por grande renovação. Por isso, a matéria deveria ser discutida de forma mais criteriosa, sendo necessário, portanto, acabar com o regime de urgência.

O Deputado Prisco Viana (PMDB-BA) reproduziu o argumento acima e afirmou que não havia previsão regimental para que o projeto que fosse da Câmara ao Senado em regime de urgência tivesse que, ao voltar, continuar tramitando da mesma forma. Segundo ele, a retirada do regime de urgência permitiria maior debate pelo conjunto da Casa e maior qualidade da discussão, já que o projeto passaria, antes de ir a plenário, pelas Comissões permanentes da Câmara, dentre as quais, a Comissão de Constituição e Justiça.

Como a discussão não se limitava ao debate sobre o regimento²², alguns deputados aproveitaram para atacar o projeto. Novamente, o Deputado Aldo Arantes (PCdoB-GO) ressaltou que por trás de todo o discurso da necessidade de moralizar o sistema partidário, acabando com as legendas de aluguel, existia um projeto antidemocrático cujo objetivo era o de aniquilar pequenos partidos com tradição de luta política e implantar uma “ditadura partidária” no Brasil (BRASIL, 1995a, p. 18.757).

Também o Deputado Fernando Gabeira (PV-RJ) levantou a incongruência do projeto. Para ele, apesar dos apoiadores do projeto considerarem que trabalhavam pela modernização e governabilidade do país, o que se fazia era uma discussão superficial sobre a matéria partidária. Assim, a redução dos partidos políticos não garantia a governabilidade, nem tampouco o país seria moderno se fosse “dirigido por grandes partidos nacionais” (BRASIL, 1995a, p. 18.758)²³.

No mesmo sentido, o Deputado Aldo Rebelo (PC do B-SP) afirmou que o objetivo do projeto era “dar um enterro com pompa e circunstância ao regime da liberdade partidária alcançado no País a partir de 1985” (BRASIL, 1995a, p. 18.759). Além disso, mostrava-se indignado com o posicionamento do PT em acompanhar o PMDB, o PFL e o PSDB, conforme excerto abaixo:

Ora, Sr. Presidente, que o PMDB, o PFL e o PSDB tentem inserir no quadro partidário o sistema de reserva de mercado nós até compreendemos; mas que o Partido dos Trabalhadores concorde com isso, sinceramente, me faz sentir como José do Egito, vendido pelos próprios irmãos. Espero que as pragas que atingiram o Egito não atinjam aqueles que estão votando esta lei. Ou – quem sabe? – talvez até possam atingir (BRASIL, 1995a, p. 18.759).

²² As diferentes interpretações do Regimento revelam muitas coisas. Seja a posição política do parlamentar a respeito da questão (no caso, os deputados contrários ao projeto levantaram pontos do Regimento para adiar a discussão), seja a demonstração de experiência e articulação perante seus pares (ABREU, 1999).

²³ Diversos outros parlamentares orientaram suas bancadas quanto à votação do requerimento, apelando para a necessidade de maior discussão da matéria e para a preocupação com a extinção dos pequenos partidos. É o caso, por exemplo, dos seguintes parlamentares: Gerson Peres (PPR-PA); Jofran Frejat (PP-DF); Sérgio Carneiro (PDT-BA); Marquinho Chedid (Bloco PL/PSD/PSC-SP); José Carlos Sabóia (PSB-MA); Robson Tuma (PSL-SP); Nelson Trad (PTB-MS); Alexandre Cardoso (PSB-RJ); Inácio Arruda (PCdoB-CE).

O Deputado Sérgio Arouca (PPS-RJ) também estava inconformado com o teor do projeto. Ele acreditava que o relator, a quem apelidou carinhosamente de exterminador do futuro, tentava impedir o surgimento de novos partidos, com o objetivo de manter e cristalizar os atuais, os quais considerava eternos. Além disso, ressaltou os percentuais da cláusula de barreira como símbolos do autoritarismo, pois não se determinava a qualidade da democracia por números.

Os deputados que votaram contra o requerimento refutavam a idéia de que houve autoritarismo na condução da discussão do projeto. Segundo eles, a matéria estava em discussão desde 1989, havendo urgência em dar ao país uma lei que se adequasse ao regime de liberdade partidária consagrado pela Constituição de 1988. É o caso do Deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE) que reiterava não ser a intenção do projeto “colocar a espada de Dêmocles sobre a cabeça dos pequenos partidos” (BRASIL, 1995a, p. 18.760).²⁴

Após toda a discussão, o requerimento para a retirada do regime de urgência não foi aprovado pela votação dos deputados cujo resultado foi o seguinte: sim (192); não (254); abstenção (9); total (455).

2.2.4.4 Palavra ao relator: João Almeida comenta o substitutivo do Senado

Depois do pronunciamento do Deputado Mussa Demes (PFL-PI), da Comissão de Finanças e Tributação, e aliviado pela manutenção do regime de urgência, o Deputado João Almeida, substituindo a Comissão de Constituição Justiça e Redação, trouxe a público seu parecer sobre o substitutivo do Senado.

Nele, João Almeida propôs, por uma questão de melhor técnica legislativa, que o substitutivo do Senado fosse integralmente rejeitado e que se oferecessem destaques, seja para incluir dispositivos do próprio texto do Senado, seja para alterar essas inclusões (Apêndice D). A possibilidade de emenda – advertia o relator – era limitada às alterações propostas pelo Senado, sendo vedada a deliberação sobre os dispositivos originais.

²⁴ Também orientaram suas bancadas a votarem não os seguintes parlamentares, dentre outros: Silvio Torres (PSDB-SP); Aloysio Nunes Ferreira (PMDB-SP); Arnaldo Madeira (PSDB-SP); João Paulo (PT-SP); Maria Elvira (PMDB-MG); Lima Netto (PFL-RJ).

Ao todo, foram 14 destaques oferecidos pelo relator, dentre os quais dois trataram do registro partidário. No primeiro caso, o objetivo era excluir os §§ 3º e 4º do art. 7º do substitutivo da Câmara, que exigiam o atingimento da cláusula de barreira para o partido poder lançar candidatos próprios. O segundo destaque orientava a inclusão do art. 33 do substitutivo do Senado. Tal dispositivo possibilitava o cancelamento do registro de partido que deixasse de indicar candidatos às eleições para a Câmara dos Deputados em dois pleitos sucessivos ou não realizasse eleições periódicas para os seus cargos, na forma do estatuto.

O parecer do relator sobre o substitutivo e os destaques apresentados foram muito sucintos. Na maioria dos casos, as propostas de alteração foram justificadas pela superioridade da redação do Senado. Havia, no entanto, mais coisas a serem desvendadas por baixo delas. É o que demonstrou o fim da discussão em plenário.

2.2.5 Batalha final: aprovação da Lei dos Partidos Políticos na Câmara

No dia 22 de agosto, finalmente, o projeto entrou na pauta do plenário, após revisão do Senado. Não tive acesso a essa discussão, pois a página de tramitação do PL nº 1.670/89 não traz a indicação no Diário da Câmara dos Deputados, o que inviabilizou o acesso ao teor da discussão²⁵. Felizmente a discussão não pode ser concluída ali, passando para 23 de agosto, dia de grande debate na Câmara, todo ele devidamente registrado e localizado.

O dia 23 de agosto de 1995 começa em tom de denúncia. Alguns deputados acusaram o projeto de operar um ataque geral aos pequenos partidos. É o caso do Deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA) para quem a lei em votação “liquidará os partidos pequenos que sejam sérios”, sem diferenciá-los das legendas de aluguel. Até porque, para ele, “existem partidos grandes que também se alugam” (BRASIL, 1995c, p. 19.490).

Em sentido complementar, Sérgio Miranda (PCdoB-MG) interpretou o teor do projeto como uma tentativa de concentração do poder. No seu discurso, o Deputado

²⁵ Como não encontrei notas taquigráficas referentes a discussão deste projeto, me baseei exclusivamente nos registros localizados no Diário da Câmara dos Deputados.

reproduziu, grosso modo, o conceito da cartelização apresentado no capítulo anterior:

O projeto determina uma concentração de poder que distorce a representação democrática no Congresso Nacional. Ela concentra o poder de definir uma cláusula de barreira, ao determinar a forma de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e ao beneficiar os grandes partidos quando determina a divisão do tempo do horário gratuito de televisão.

Qual o argumento utilizado para justificar essa concentração de poder, Sr^{as} e Sr^s. Deputados? É uma questão de governabilidade. Pergunto sinceramente: será que a governabilidade de um país é determinada pelo número de partidos? (BRASIL, 1995c, p. 19.490).

A fase de discussão logo foi encerrada por meio da aprovação de um requerimento. A seguir, o Presidente da Câmara concedeu a palavra aos líderes para que pudessem orientar suas bancadas. Defendendo a votação contra o projeto, o Deputado Aldo Arantes (PCdoB-GO) reiterou sua visão de que o projeto era negativo para partidos pequenos com tradição de luta política e, por fim, afirmou que “o dispositivo que na realidade envolve toda essa lei é a chamada cláusula de barreira ou cláusula de desempenho” (BRASIL, 1995c, p. 19.491).

Em seguida, o Deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP) se posicionou favoravelmente ao projeto por considerá-lo capaz de dar “[...] um salto na medida em que tira do Estado o controle de todos os partidos políticos, transferindo para o âmbito interno desses as decisões fundamentais” (BRASIL, 1995c, p. 19.491). Defendeu a cláusula de barreira, argumentando que ela existe nas democracias ocidentais mais sólidas, não sendo, portanto, sinônimo de autoritarismo. Para ele, o objetivo da cláusula era tão-somente “melhorar o funcionamento do sistema proporcional” (BRASIL, 1995c, p. 19.491).

Apesar dos protestos de líderes como Aldo Arantes, a aprovação da cláusula de barreira era questão praticamente decidida. O mesmo não se podia dizer da emenda proposta pelo Relator João Almeida. Um consenso uniu parlamentares no esforço de derrubar a emenda que proibia coligações nos estados para as eleições proporcionais. Alguns parlamentares que defenderam a cláusula de barreira como forma adequada a extirpar partidos fisiológicos da arena política, na discussão das coligações, se comportaram de forma diferente. É o caso do Deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE):

Ora, Sr. Presidente, nenhum partido é grande em todos os Estados do Brasil, nenhum partido pode dizer que tem condições de eleger Parlamentares sozinho em todos os Estados. Assim, a realidade de cada Estado deve ser respeitada. O fim das coligações partidárias, à primeira hora, pode parecer parte do processo de fortalecimento dos partidos políticos, talvez dos maiores, mas, ao mesmo tempo, enfraquece aquelas siglas de tradição, que têm participado dos diferentes momentos da História deste País. Não estamos defendendo siglas de aluguel, mas, sim, siglas ideológicas, com tradição e história nas decisões políticas e eleitorais de nosso país (BRASIL, 1995c, p. 19.493).

Um acordo de líderes viabilizou a aprovação da lei. Por meio dele, pôde-se rejeitar o substitutivo do Senado e aprovar os destaques do Relator. João Almeida se comprometia, por sua vez, em retirar alguns dos seus destaques, dentre eles, o que proibia as coligações nos estados por ocasião das eleições proporcionais. Acordo feito, o plenário aprovou a nova Lei dos Partidos Políticos dando início a uma nova fase da normatização em matéria partidária.

2.3 Apoio mínimo e cláusula de barreira: dois filtros

O acompanhamento do debate em torno do PL nº 1.670/89 – da sua propositura em 1989 até a aprovação da Lei em 1995 – autoriza falar em existência de discurso cartelizante? Acredito que no decorrer desta narrativa, aponte indícios disso. Aqui, cabe apenas recapitular.

Busquei neste texto investigar os discursos de deputados a partir de um dos fundamentos da teoria da cartelização, qual seja: o estabelecimento de conluio entre as principais forças políticas para reservar vantagens para si, excluindo ou dificultando a entrada de novos atores na disputa. Esse fundamento foi encontrado nas falas de parlamentares favoráveis e contrários ao projeto. Lembro que Michel Temer (PMDB-SP) afirmou que o projeto, sem dúvida, criava embaraços para a sobrevivência dos pequenos partidos e Aldo Rebelo (PCdoB-SP) acusava o relator de tentar criar uma ditadura de partidos.

É importante mencionar que, segundo a teoria, esse conluio se estabelece entre as principais forças políticas²⁶, desconsiderando o lugar de cada partido no espectro ideológico. Isso também foi observado pelo Deputado Jacques Wagner (PT-BA). Na discussão final do projeto, o líder do PT mostra insatisfação com a postura de alguns parlamentares que polarizaram o debate em torno do binômio: democratas (contrários ao PL) X autoritários (favoráveis ao PL). Segundo ele, essa visão maniqueísta não devia prevalecer já que naquele processo político se observou partidos progressistas defendendo a Lei, assim como partidos conservadores contrários a ela. Parece que o deputado referia-se ao fato do PT ter votado junto com o PSDB, PFL e PMDB em oposição ao PCdoB e PDT.

Mas, e no que se refere especificamente ao registro de partidos? Posso afirmar que em torno da norma que exige o apoio mínimo de eleitores foi gerado um discurso cartelizante? Durante o debate, os deputados raramente se prenderam a pontos específicos do projeto e o registro partidário não foi uma exceção. Os parlamentares focaram sua atenção numa apreciação genérica do texto, numa análise do que seria o espírito do projeto, materializado na cláusula de desempenho. Sendo assim, a análise do discurso sobre a exigência do apoio mínimo foi realizada indiretamente a partir do que disseram os deputados sobre a cláusula de barreira.

Reconhecer isso não implica negar a hipótese que me moveu a acompanhar o debate em torno da aprovação da Lei dos Partidos Políticos de 1995. É preciso, antes, enxergar registro e cláusula de desempenho como dois vetores de uma mesma intencionalidade. A regra de apoio mínimo, como demonstrei na análise dos projetos de lei, foi elaborada a partir de uma visão segundo a qual era necessário impor limites à criação de novos partidos no Brasil. Ela foi pensada, portanto, para ser um fator que limita o acesso de novos atores na arena política. Nos termos da lei, o partido precisa registrar seus estatutos no TSE para poder participar do processo eleitoral, obter recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito à rádio e à televisão.

²⁶ Para definir as principais forças políticas da legislatura de 1991-1995, não levei em consideração o tamanho das bancadas, mas a importância política no cenário nacional (LIMA, 2005). Por isso, elenco como partidos majoritários do espectro político e, portanto, geradores do conluio mencionado pela teoria da cartelização os seguintes partidos PFL, PMDB, PSDB e PT.

A cláusula de desempenho, por outro lado, funcionaria como um filtro para os partidos já registrados. Os partidos precisariam atingir o limite estabelecido pelo texto legal para ter funcionamento parlamentar. Além disso, o tempo de propaganda e o montante de recursos do Fundo Partidário eram, ambos, condicionados ao sucesso do partido no que se refere à cláusula de desempenho ou cláusula de barreira.

Assim, a intenção de estabelecer limites à entrada de novos atores na arena política se realiza, neste debate, em dois momentos: no registro e no funcionamento partidário. Essa intenção, chamada aqui de discurso cartelizante, esteve presente nas justificativas dos projetos de lei apresentados para reformar a legislação partidária no Brasil, como também no debate gerado em torno do PL nº 1.670/89.

Por outro lado, em diversos momentos da discussão, foi possível constatar que deputados utilizavam instrumentos jurídicos para realizar seus objetivos políticos, seja para fazer passar a lei, seja para evitar sua aprovação. Às regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por exemplo, foram atribuídos significados com o objetivo de viabilizar determinadas soluções políticas.

No próximo capítulo, investigo o outro lado do problema, ou seja, analiso as falas constantes dos processos de registro partidário que tramitaram no Tribunal Superior Eleitoral durante os 16 anos de vigência da Lei nº 9.096/95. Nele, verifico se há um discurso jurídico cartelizante sobre partidos políticos e, por outro lado, busco perceber de que forma o direito olha para a política.

3. O DIREITO OLHA: REGISTRO PARTIDÁRIO NO TSE

Neste capítulo, analisarei os processos de registro dos partidos políticos que tramitaram no Tribunal Superior Eleitoral, desde setembro de 1995, quando da entrada em vigor da Lei nº 9.096/95, até julho de 2011²⁷. Buscarei nas falas dos representantes das agremiações em processo de formação, dos membros da Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE), bem como dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), indícios de um discurso cartelizante sobre partidos.

No capítulo anterior, ao analisar a trajetória da Lei nº 9.096/95, identifiquei momentos da discussão dos parlamentares nos quais o discurso da cartelização esteve presente. Lá, havia o claro embate entre deputados que defendiam a imposição de barreiras à livre criação e funcionamento dos partidos e aqueles que, por outro lado, apontavam a criação dessas barreiras como uma tentativa de realizar reserva de mercado para os grandes partidos. Aqui, os embates são raros e, quando ocorrem, se travam entre os representantes dos partidos e os membros da PGE. Assim, buscarei investigar neste capítulo de que forma o discurso da cartelização se materializou nas falas dos envolvidos nos processos de registro de partido.

Desde a entrada em vigor da Lei nº 9.096 em 1995, 18 partidos solicitaram registro no TSE, sendo apenas dois deferidos. Como será demonstrado no tópico a seguir, o requisito do apoio mínimo foi a principal barreira à entrada de novos partidos na arena política. Dessa constatação nasceu a necessidade de analisar mais de perto a forma como os agentes envolvidos no processo de registro partidário se depararam com esse obstáculo.

Para viabilizar essa análise, organizei este capítulo em três partes. Inicialmente, traçarei um panorama do registro partidário no Brasil, de 1995 a 2011, por meio do levantamento dos partidos que tiveram registro deferido e indeferido com a entrada em vigor da Lei nº 9.096/95. Depois, explicarei as tarefas que um partido em formação deve executar para ter seu registro deferido pelo TSE, bem como o trâmite que o processo segue dentro do Tribunal. Por fim, analisarei um

²⁷ O levantamento feito para este capítulo tem como limite o mês de julho de 2011, não abarcando, portanto, os processos de registro do Partido Social Democrático e do Partido Pátria Livre, os quais foram deferidos em 27 de setembro de 2011 e 4 de outubro de 2011, respectivamente.

processo de registro de partido por trazer elementos interessantes para a discussão da cartelização.

3.1 O percurso no TSE

Segundo alguns parlamentares, a Lei nº 9.096/95 disciplinou a matéria partidária no Brasil apenas com o objetivo de regulamentar as disposições da Constituição de 1988. No que se refere ao registro partidário, a Lei inovou em relação à anterior, seja pelas tarefas que um partido em formação deveria cumprir, seja pela dinâmica que o processo de registro assumia a partir de então.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, Lei nº 5.682, previa o registro em duas fases (BRASIL, 1971). Na primeira, após o deferimento do registro provisório pelo TSE, o partido podia “nomear comissões provisórias nos Estados e Municípios, promover filiações e realizar convenção para a escolha dos dirigentes” (FREIRE, 2010, p. 25). Até um ano após a concessão do registro provisório, o partido poderia pleitear o registro definitivo junto ao TSE, momento em que deveria comprovar o atendimento aos requisitos legais.

A partir de 1995, ano da entrada em vigor da nova lei, o registro partidário se tornou monofásico, o que acarretou um grau de dificuldade maior para os partidos que desejavam se registrar. Segundo Freire (2010), o registro provisório possibilitava ao partido o funcionamento durante um ano, tempo em que poderia providenciar os documentos faltantes para que o registro definitivo se processasse. No regime atual, a necessidade de que o partido cumpra, de uma só vez, uma série de formalidades para ter o registro deferido (e com ele poder funcionar, de fato, na qualidade de partido político) tornaria a criação de um novo partido uma tarefa bem mais difícil.

Resumidamente, o processo de registro atual se inicia com a formação de um comitê, responsável pelo registro civil do partido, e termina com o registro no TSE, quando, enfim, o partido adquire o direito de participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão (FREIRE, 2010). O processo é, no entanto, recheado de formalidades, as quais podem

explicar o fato de após a entrada em vigor da lei em 1995, apenas dois partidos terem conseguido o registro²⁸ (Apêndice E).

O apoio mínimo de eleitores é o requisito mais difícil de ser atendido pelos partidos em processo de formação²⁹. Além de conseguir o número necessário de assinaturas de eleitores apoiando a criação do novo partido, os representantes da agremiação devem receber dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais certidões de que as assinaturas obtidas são de eleitores com situação regular³⁰ e alistados nos respectivos estados. Só de posse desses documentos, é que o partido poderá, se cumpriu os outros requisitos, pleitear o registro no Tribunal Superior Eleitoral.

Como se vê pelo fluxograma constante do Apêndice E, a solicitação do registro dos estatutos no TSE é a última tarefa que o partido em formação deve executar. O processo de registro partidário tem natureza administrativa e passa por várias unidades do TSE até chegar ao plenário. Após ser autuado, o processo é distribuído automaticamente ao Ministro Relator pela Secretaria Judiciária (SJD). Posteriormente, o Gabinete do Ministro Relator encaminha o processo para a Seção de Gerenciamento de Registros Partidários (SEDAP) para que a solicitação de registro seja publicada por edital, abrindo prazo de 3 dias para impugnação do pedido. Após o transcurso do prazo sem nenhuma impugnação, a SJD encaminha à Procuradoria Geral Eleitoral (PGE) informação elaborada pela SEDAP. Nessa informação constam, quase sempre, o pedido que o representante do partido faz ao TSE, os documentos juntados e uma lista daqueles que a lei exige e que não foram incluídos. O parecer da PGE, em geral, é bastante técnico, se limitando a apontar os requisitos legais que não foram cumpridos para, por fim, opinar sobre o pedido. A seguir, o Relator leva o processo para a votação em plenário.

²⁸ São eles: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Municipalista Renovador (PMN).

²⁹ Para ilustrar, segundo palestra proferida pela Seção de Gerenciamento de Dados Partidários do TSE, em 19 de maio de 2011, um partido que pleiteasse o registro em 2011, deveria conseguir o total de 482.894 assinaturas, correspondentes a 0,5% dos votos válidos obtidos para a eleição da Câmara dos Deputados em 2010, as quais deveriam estar distribuídas em, pelo menos, 9 estados, conforme art. 7º, §1º, da Lei 9.096/95 (TSE.palestra)

³⁰ O eleitor com situação regular pode não estar quite com a Justiça Eleitoral, posto que pode ter deixado de votar e justificar a ausência em uma eleição.

Essa é a descrição geral do trâmite do processo, mas a análise de cada caso demonstra diferenças. Em alguns casos, o representante do partido atravessa nova petição dando notícias das dificuldades encontradas para realizar todas as etapas do registro, suplicando por compreensão dos magistrados ou ressaltando as intenções democráticas do partido em formação. Em situações mais excepcionais, o partido não se conforma com a decisão do plenário e recorre ao Supremo Tribunal Federal, argüindo a inconstitucionalidade de requisitos exigidos pela Lei³¹.

Alguns dos processos analisados aqui revelam aspectos interessantes sobre a percepção dos representantes de partido, de membros da Procuradoria Geral Eleitoral e da Corte do TSE acerca do requisito de apoio mínimo constante da Lei nº 9.096/95. Selecionei um desses processos por ser emblemático da discussão proposta para este capítulo, o processo de registro do Partido Federalista Nacional. Antes, porém, é importante explicitar algumas das características comuns dessa documentação.

Nas petições iniciais, os representantes de partido solicitam, quase sempre, o deferimento do registro provisório. Por desconhecimento ou estratégia, não se sabe, o fato é que em quase todos os casos os representantes atuaram como se ainda houvesse a figura do registro provisório, informando, inclusive, que os demais documentos seriam providenciados para fins de registro definitivo. Outro traço comum é a falta de letramento constatada na leitura dos requerimentos de registro.

No que se refere aos pareceres da Procuradoria Geral Eleitoral e às decisões da Corte do TSE, sobressai o caráter técnico, já que, em geral, se dedicam a analisar se o partido que solicita o registro atende aos requisitos impostos pela legislação. Em alguns casos, os procuradores eleitorais extrapolam essa análise técnica para defender o acerto da lei em definir critérios mais rígidos para a concessão do registro partidário. Alguns desses pareceres serão analisados no tópico 3.3, mas antes de chegar lá, é importante verificar se o requisito do apoio mínimo de eleitores tem se constituído, objetivamente, em obstáculo à criação de novos partidos.

³¹ Por ter natureza administrativa, os recursos interpostos contra decisão do Plenário do TSE em sede de processo de registro partidário não são conhecidos pelo STF.

3.2 O registro partidário: de 1995 a 2011

Desde a entrada em vigor da lei em 1995, ao todo, 31 partidos solicitaram registro. Destes, 16 (dezesesseis) tiveram o registro indeferido, 11 (onze) passaram do registro provisório³² ao definitivo, 2 (dois) foram registrados a partir do processo de fusão e 2 (dois) foram registrados como novos partidos. Dito de outra forma, entre 1995 e 2011, apenas dois partidos cumpriram todos os requisitos exigidos pela Lei nº 9.096/95 para o deferimento do registro partidário, incluindo-se aí a comprovação do apoio mínimo de eleitores (Apêndices F e G).

A análise dos motivos de indeferimento demonstra que os requisitos para aferir o caráter nacional dos partidos são os maiores obstáculos à obtenção do registro. A Lei nº 9.096/95 trouxe dois requisitos hábeis à comprovação do caráter nacional: apoio mínimo de eleitores (art. 7, §1º) e a constituição dos órgãos partidários regionais (art. 8, §3º). Dos 16 partidos que não conseguiram obter o registro, 11 (69%) não atenderam ao art. 7, §1º e ao art. 8º, §3º; 1 (6%) não cumpriu apenas com o que determina o art. 7, §1º; e 4 (25%) deixaram de apresentar uma série de documentos (Apêndice F).

De posse dessas informações, percebe-se que não é fácil criar partidos políticos no Brasil. De fato, desconsiderando os três casos em que os representantes de partido não conseguiram juntar documentos básicos ao processo de registro, como cópia da ata de fundação do partido ou prova de que o partido adquiriu personalidade jurídica, fica claro que o critério do apoio mínimo se constituiu em entrave de grande importância ao surgimento de novos partidos.

Nesse sentido, foi exitoso o esforço dos parlamentares que se empenharam em criar obstáculos à entrada de novos agentes na arena política. A análise do processo de registro do Partido Federalista Nacional traz outros elementos para o debate e será objeto do próximo tópico.

³² A Lei nº 9.096/95 trouxe mudanças importantes para o registro partidário, dentre elas a extinção do registro provisório. O art. 55 da lei, no entanto, procurou tratar da situação daqueles partidos que já estavam em processo de registro quando a referida lei entrou em vigor. Segundo esse dispositivo, ao partido nessas condições era garantido o direito de prosseguir na solicitação do registro segundo as determinações da legislação anterior. Os novos partidos, ao contrário, deveriam se sujeitar integralmente à nova disciplina e cumprir todos os requisitos, dentre os quais, encontrava-se a comprovação do apoio mínimo de eleitores (BRASIL, 1995c).

3.3 Um caso emblemático: o Partido Federalista Nacional

A leitura dos processos de registro partidário revela-se quase sempre monótona. Em geral, os partidos apresentam uma lista de documentos e, ao fim, são informados por meio da decisão do plenário do TSE de que seu pedido foi indeferido por não atendimento a alguns dos requisitos exigidos pela lei. Em alguns casos a monotonia é quebrada pela apreciação que fazem os representantes de partidos da Lei nº 9.096/95, noutros pelos pareceres da PGE.

Neste tópico, analisarei o pedido de registro do Partido Federalista Nacional (PFN) por ter provocado discussão em torno da constitucionalidade da norma que exige a comprovação do apoio mínimo de eleitores. Este, no entanto, não é o único processo que suscita discussões relevantes para o tema abordado nesta monografia. Sendo assim, optei por tratar do processo de registro do PFN como espinha dorsal deste tópico trazendo elementos de outros processos quando julgar necessário.

Em agosto de 2007 o Partido Federalista Nacional solicitou seu pedido de registro no TSE. De imediato, foi identificada pela PGE a falta de comprovação do apoio mínimo (art. 7º, §1º) e da constituição partidária dos órgãos regionais (art. 8º, §3º). O Ministro Relator do processo, Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, em decisão monocrática, abriu prazo para que o partido apresentasse os documentos faltantes. E aqui o caso começa a ficar interessante.

Como resposta à decisão monocrática do Relator, o Sr. Thomas Raymund Korontai, presidente do partido, interpôs petição requerendo o deferimento do registro, arguindo a inconstitucionalidade do art. 7º, §1º. Segundo ele, a referida regra legal ofendia diversos princípios constitucionais, quais sejam: cidadania, pluralismo político, soberania popular, promoção do bem de todos, igualdade e livre criação dos partidos políticos.

A ofensa ao princípio da cidadania ocorreria na medida em que o dispositivo limitava a atuação de pessoas que, insatisfeitas com o rol de partidos existentes, decidissem criar um novo que as representasse. Sendo assim, segundo Korontai, essas pessoas teriam seu direito de votar limitado, já que seriam obrigadas a votar

em indivíduos que não as representavam. A petição seguiu a mesma linha de argumentação no que se refere aos princípios da soberania popular e da promoção do bem de todos.

Sobre o princípio do pluralismo político, o representante do partido apelou para o raciocínio lógico: se o objetivo da Constituição de 1988 fosse limitar a criação de partidos, o pluralismo político não seria um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Sendo assim, a regra do art. 7º, §1º da Lei nº 9.096/95, no entendimento do Sr. Korontai, limitaria o surgimento de novas lideranças no contexto político e “[...] beneficia apenas aqueles setores já organizados (ex.: sindicatos, associações, corporações, conglomerados econômicos) ou que possuem muitos recursos financeiros [...]” (BRASIL, 2008, fl. 48).

A distinção feita pela Lei nº 9.096/95 entre os partidos que já tinham iniciado o registro e os novos que, a partir de então, o pleiteariam é apontada como ofensiva ao princípio da igualdade. Também aqui, o representante do partido ressalta que o objetivo da lei foi o de favorecer grupos organizados ou possuidores de recursos financeiros. Esse objetivo é até compreensivo para ele, já que “Evidentemente, os partidos que já estão registrados têm interesse em impedir o surgimento de novos partidos, criando uma ‘reserva de mercado’ em seu favor” (BRASIL, 2008, fl. 50).

A conclusão da referida petição é dedicada a demonstrar que o Partido Federalista Nacional já cumpria todos os requisitos exigidos no art. 17 da Constituição Federal de 1988. Em relação ao caráter nacional, um dos requisitos constitucionais exigidos para os partidos políticos, a petição registrava que o Partido já possuía tal requisito, uma vez que seus filiados viajavam pelo país divulgando as idéias do partido.

Ainda segundo a petição, a exigência legal de constituição de órgãos partidários nacionais (art. 8º, §3º) só poderia ocorrer a partir do registro oficial do partido quando as pessoas se sentiriam mobilizadas a fazê-lo. Nesse sentido, o representante do PFN procurou distinguir o princípio constitucional do caráter nacional da exigência legal de “apoio popular em nível nacional” (BRASIL, 2008, fl. 52). Para ele,

O caráter nacional está ligado à atuação em todo território nacional, e não, necessariamente, ao número de pessoas que apóiam o partido. A abrangência do partido é muito mais importante do que o número de pessoas para configurar o caráter nacional (BRASIL, 2008, fl. 52).

Os autos do processo foram encaminhados à Procuradoria Geral Eleitoral que, em 1º de outubro de 2007, proferiu parecer sobre a arguição de inconstitucionalidade suscitada pelo Partido. Inicialmente, o membro da PGE apontou a necessidade da petição do partido estar subscrita por advogado em razão do questionamento da constitucionalidade da Lei nº 9.096/95. Nesse sentido, sugeriu ao Ministro Relator que não conhecesse do pedido formulado na referida petição.

No mérito, o parecer se dedica a defender a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.096/95 que foram questionados pelo representante do PFN. Afirmou o membro da PGE que a referida lei apenas regulamentou a exigência constitucional do caráter nacional por meio do apoio mínimo de eleitores e da constituição dos órgãos partidários regionais. Sendo assim, na visão do Ministério Público, a lei teria estabelecido critérios racionais para verificar se os partidos em processo de formação possuíam ou não o caráter nacional exigido pela Constituição.

É interessante notar que tal argumentação tem pontos de contato com o posicionamento de alguns parlamentares que defenderam o projeto apresentado pelo Deputado João Almeida, conforme capítulo anterior. De fato, tanto aqui quanto no debate parlamentar, foi afirmado que a Lei não criou qualquer embaraço à criação de novos partidos, se limitando a regulamentar os dispositivos constitucionais. O paralelo entre as duas retóricas – a política e a jurídica – se torna mais claro à medida que se avança na leitura do parecer, embora os objetivos sejam distintos.

Após a defesa técnica do dispositivo, o membro da PGE parte para uma defesa política das regras atacadas pelo representante do PFN. O parecer reconhece que o caráter restritivo das regras que aferem o caráter nacional dos partidos se justifica pela necessidade de viabilizar o próprio sistema partidário. Vale a pena ouvir diretamente a argumentação:

Ademais tais critérios para registro de partidos existem justamente para viabilizar a sua própria sobrevivência. Explica-se: após devidamente registrados, o partido político passa a ter o direito de receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão. [...]

Imagine-se o número de partidos que não seriam criados caso se permitisse sua instituição e registro sem a obediência a qualquer critério legal. Seriam tantos que o fundo partidário não seria suficiente para a manutenção de todos, bem como não haveria razoável tempo de exposição em rádio e televisão para todos eles. (BRASIL, 2008, fls. 65-66).

Em outros processos de registro de partido, a PGE também justificou a necessidade de haver algum limite à livre criação de novos partidos. Isso ocorreu, por exemplo, nos processos de registro do Partido Democrata Trabalhista do Brasil, do Partido da Frente Nacionalista Cristã e do Partido Ruralista Brasileiro. Em geral, o discurso da PGE era motivado pela solicitação do registro provisório, momento em que o membro da PGE registrava:

Não se aperceberam os dirigentes de que a Lei 9.096/95 inaugurou uma nova fase da vida partidária nacional, criando obstáculos ao surgimento de novos partidos políticos. Destaque-se que tal providência é de sobremodo salutar, evitando-se a pulverização de partidos políticos com as consequências negativas daí advindas e de todos conhecidas (BRASIL, 1997a, fl. 61).

Na maior parte dos casos, tal posicionamento não era questionado pelos representantes dos partidos que não mais se manifestavam no processo após a decisão do Plenário. O Partido Ruralista Brasileiro, no entanto, se comportou de maneira diferente. Tão-logo conheceu o teor do parecer da PGE, interpôs uma petição para rebatê-lo, buscando, quem sabe, mudar o rumo que o processo poderia tomar ao chegar às mãos do Ministro Relator. Assim, o representante do Partido ressaltou que “por mais crítico que possa ser algum membro do Douto Ministério Público à quantidade de partidos, não pode ele tentar impedir a criação de uma nova agremiação política que representa com autenticidade um segmento da sociedade [...]” (BRASIL, 1997b, fl. 246).

Voltando ao Partido Federalista Nacional, após o parecer da PGE, o processo seguiu para o Ministro Relator que o encaminhou para votação em Plenário no dia 21 de fevereiro de 2008. Em seu voto, acompanhado pelos demais ministros, o Relator opinou pelo indeferimento do pedido de registro por não ter atendido a todos os requisitos legais. Sobre o incidente de inconstitucionalidade, embora não o tenha

conhecido pelo vício de representação, tangenciou o tema, reproduzindo o entendimento da PGE para afirmar que os arts. 7º, §1º e 8º, §3º apenas regulamentavam a exigência constitucional de caráter nacional³³ (BRASIL, 2008).

Ainda em 2008, o Partido Federalista Nacional iniciou outro processo de registro partidário. Também nesse, arguiu a inconstitucionalidade da Lei nº 9.096/95, mas desta vez subscreveu a petição um advogado. A nova petição praticamente não acrescenta nada a que resumi acima, a não ser a argumentação de que os referidos dispositivos da lei (arts. 7º, §1º e 8º, §3º) violavam também os princípios da proporcionalidade e da vedação ao excesso, posto que impusessem requisitos excessivos e não úteis à mensuração da exigência constitucional do caráter nacional (BRASIL, 2008).

O parecer da PGE, desta vez, foi mais econômico. Frisou a falta de documentos necessários para o deferimento do registro e, sobre a arguição de inconstitucionalidade, opinou pelo indeferimento. Segundo o parecer, embora não tenha conhecido do incidente pelo vício de representação, a Corte já havia se debruçado sobre o referido tema, assentando a constitucionalidade dos dispositivos atacados. Foi, nesses termos, a decisão proferida pelo TSE em 17 de junho de 2008.

3.4 O que dizem os processos

A leitura dos processos permite dizer que, de fato, não é fácil criar partidos políticos no Brasil. Os requisitos para aferir o caráter nacional (arts. 7º, §1º e 8º, § 3º) se tornaram a principal barreira à entrada de novos atores na arena política. Em especial, o requisito do apoio mínimo de eleitores, como demonstrado anteriormente, foi o principal motivo de indeferimento da solicitação de registro por agremiações políticas.

Outro aspecto interessante é o predomínio do caráter técnico das argumentações jurídicas no âmbito dos processos de registro partidário. Lembrando

³³ É também uma característica desses processos o traço sintético das decisões. Em geral, nos votos, os Ministros Relatores reproduzem trechos dos pareceres da PGE, não se debruçando, eles próprios, sobre pontos específicos do pedido do representante do partido ou externando visões sobre os partidos ou sobre o sistema partidário.

as discussões travadas em torno da aprovação da Lei nº 9.096/95, via-se que os parlamentares ressaltavam a importância de diminuir a ingerência da Justiça Eleitoral na vida partidária. Talvez essa preocupação guiasse a atuação de membros da Procuradoria Geral Eleitoral e da Corte do TSE ao analisar esses pedidos, evitando-se, assim, manifestações que soassem como espécie de intervenção nos partidos políticos.

O caráter administrativo desses processos também pode ajudar a explicar a estrita tecnicidade das argumentações. A Lei definiu os requisitos que deveriam ser cumpridos pelas agremiações políticas para terem seu pedido de registro deferido. Assim, ao TSE só caberia verificar o atendimento ao que exigia e deferir ou negar o registro. Em razão disso, não seriam necessárias fundamentações aprofundadas, sendo suficiente decidir pelo registro ou identificar os requisitos não atendidos pela agremiação.

Na prática, em alguns casos, a argumentação deixou de ser inteiramente técnica. No caso, por exemplo, do processo de registro do Partido Federalista Nacional, em razão das argumentações do representante daquela agremiação, o parecer da PGE foi além da análise técnica para apreciar o acerto político de inclusão de requisitos legais limitadores à criação de novos partidos. No seu parecer, o membro da PGE, reproduziu, de alguma forma, os pressupostos da teoria da cartelização dos partidos, qual seja: a necessidade de limitar o surgimento de novos partidos para garantir a sobrevivências dos já existentes.

Além disso, o que esses documentos mostraram foi o olhar que o direito dirige para a política. Em alguns dos processos de registro analisados foi possível perceber, no discurso jurídico, a visão de que as regras constantes da Lei nº 9.096/95 criavam amarras, freios à atuação política. Esses limites criados pela legislação eram considerados positivos pelos membros do Ministério Público, na medida em que possibilitavam que a atividade política fosse vigiada, racionalizada.

CONCLUSÃO

As falas dos deputados envolvidos na aprovação da Lei nº 9.096/95 e de membros do Ministério Público Eleitoral no âmbito dos processos de registro partidário são reveladoras. Em um primeiro plano, a análise delas permite falar na existência de um discurso cartelizante sobre partidos. Observando mais de perto, é possível perceber que as falas mostram como se entreolham direito e política. Nessa conclusão, sistematizo esses resultados.

A análise do que chamei de discurso cartelizante é feita tendo como referência a teoria da cartelização, formulada por Katz e Mair. Para eles, assiste-se, pelo menos desde a década de 1960, ao surgimento de um novo tipo de partido: o partido-cartel. Embasam essa teoria duas premissas. Haveria, por um lado, um progressivo distanciamento dos partidos em relação à sociedade civil e, paralelamente, uma aproximação cada vez maior do Estado. Por outro lado, partidos majoritários do espectro político estabeleceriam conluio com outros partidos (sejam eles ideologicamente afinados entre si ou não) para garantir o máximo de vantagens estatais, excluindo os pequenos partidos da distribuição dessas benesses³⁴.

Assim, tangenciando o que propõe a teoria, meu objetivo neste texto não foi verificar se, de fato, o sistema partidário passa por um processo de cartelização ou se, no Brasil, se assiste à formação de partidos-cartéis. Baseando-me na chave interpretativa aberta pela teoria, procurei identificar se os discursos jurídicos e políticos analisados reproduziram elementos da teoria da cartelização.

Tal investigação teve como ponto de partida as visões produzidas sobre o requisito do apoio mínimo de eleitores (art. 7º, §1º, Lei 9.096/95). Mas, porque analisar a existência desse discurso a partir da regra do apoio mínimo de eleitores? Para a teoria da cartelização, os principais indícios da formação de partidos-cartéis são a distribuição, pelo Estado, de recursos financeiros e de tempo de propaganda gratuita para os partidos. Tendo em vista, portanto, que a Lei nº

³⁴ As principais benesses apontadas pelos teóricos referem-se à distribuição de recursos financeiros para os partidos e de tempo para propaganda gratuita. Esses dois vetores – financiamento público de campanha e propaganda gratuita – foram apontados pelos estudos que tentaram aplicar essa teoria como cruciais para a configuração dos partidos-cartéis ou de sistemas partidários cartelizados.

9.096/95 impõe o registro dos estatutos no TSE como condição para que o partido possa participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito à rádio e à televisão, estabeleci como hipótese que o discurso cartelizante podia ser encontrado associado a essa norma.

Para verificar isso, analisei dois blocos discursivos. O primeiro, relacionado à atividade política, abarcou o estudo dos projetos de lei apresentados para reformar a legislação partidária no Brasil, assim como das discussões travadas na Câmara dos Deputados em torno da aprovação da referida lei. No âmbito da atividade jurídico-administrativa do TSE, verifiquei como atuaram membros do Ministério Público Eleitoral e Ministros daquele Tribunal nos processos de registro partidário entre 1995 e 2011.

Comecei a análise das falas dos deputados pela leitura dos projetos de lei. As justificativas dos projetos colocaram – de forma mais ou menos radical – a necessidade de estabelecer limites à livre criação dos partidos políticos no Brasil. Essa intenção tornou-se o principal argumento em torno do qual discutiram parlamentares: era ou não necessário à governabilidade e à própria sobrevivência do sistema partidário a imposição de limites à livre criação e funcionamento dos partidos políticos?

Em torno dessa pergunta, se posicionaram deputados favoráveis e contrários ao Projeto de Lei nº 1.670/89, de autoria do Deputado Paulo Delgado (PT-MG). Para os que concordavam, era preciso empreender um esforço no sentido de dotar o sistema partidário de maior governabilidade, pela adoção de novos instrumentos; quem se opunha ao projeto ressaltava que o objetivo era acabar com os pequenos partidos, criando uma ditadura partidária.

Como procurei demonstrar no Capítulo II, os parlamentares não se debruçaram sobre pontos específicos do projeto, como, por exemplo, o requisito do apoio mínimo. O fato de não terem se manifestado explicitamente sobre esse requisito não quer dizer, entretanto, que não seja possível fazer uma leitura sobre suas posições a

respeito do assunto. Aqui é necessário fazer uma leitura à contrapelo³⁵ (GINZBURG, 2007).

A motivação principal da discussão travada pelos deputados em torno da aprovação da Lei nº 9.096/95 era a inclusão da cláusula de desempenho. Como afirmei no Capítulo II, cláusula de desempenho e apoio mínimo são duas estratégias de uma mesma intencionalidade. Se, por um lado, o apoio mínimo impunha dificuldades para a criação de novos partidos, a cláusula de barreira significava um entrave ao funcionamento daqueles que conseguiram o registro. Dessa forma, haveria dois filtros à entrada de novos agentes na arena política: um no registro (apoio mínimo) e outro no funcionamento (cláusula de desempenho).

Os discursos jurídicos encontrados nos processos de registro partidário se revelaram, inicialmente, de difícil análise pelo alto grau de tecnicismo encontrado nesses documentos. Esse tecnicismo, entretanto não foi absoluto. Em alguns casos, membros do Ministério Público Eleitoral não apenas reconheciam o caráter restritivo das regras sobre o registro partidário, como também elogiavam a opção do legislador. Assim, identifiquei nessas falas a presença de um discurso cartelizante, na medida em que o Ministério Público entendia como essencial à sobrevivência dos partidos existentes a criação de barreiras ao surgimento de novas agremiações.

Além disso, a leitura de todos os processos de registro de partidos indeferidos desde a entrada em vigor da Lei permitiu constatar que o requisito do apoio mínimo de eleitores se constituiu na maior dificuldade enfrentada pelos partidos em processo de registro. Sendo assim, posso afirmar que os deputados que trabalharam pela aprovação da Lei nº 9.096/95 tiveram êxito em estabelecer um processo dificultoso para o registro de novos partidos.

Dessa forma, foi possível verificar que deputados, representantes dos partidos em registro, membros do Ministério Público Eleitoral e Ministros do TSE compartilharam uma visão sobre os partidos que reproduzia pressupostos da teoria

³⁵ Walter Benjamin cunhou a expressão escovar a história à contrapelo, alertando para a necessidade de o historiador, ao se debruçar sobre fatos épicos, tentar ver os movimentos contrários, numa palavra: dar voz aos excluídos (FUNARI, 2005). Inspiro-me na expressão de Benjamin para interpretar as fontes aqui analisadas para além do que está escrito, ou seja, acreditando que “[...] todo texto inclui elementos incontrolados” (GINZBURG, 2007, p. 11).

da cartelização. O juízo que cada um desses atores fazia desse olhar sobre a nova realidade partidária do país variava de acordo com a posição no debate: deputados favoráveis, membros do Ministério Público e Ministros avaliavam o novo regramento positivamente; representantes dos partidos e deputados contrários ao projeto, por outro lado, consideravam a lei inconstitucional e violadora do princípio da liberdade partidária.

A constatação da existência de um discurso cartelizante não implica aceitar, entretanto, que o fenômeno jurídico e político analisado aqui possa ser explicado apenas pela chave da cartelização. O Deputado Jacques Wagner, de certa forma, alerta para isso quando defende que a votação da nova lei dos partidos políticos não pode ser interpretada como o embate entre democráticos (contrários à lei) e autoritários (favoráveis a ela). Aqui, o Deputado faz um convite a escovar essa história à contrapelo.

Além de viabilizarem a análise de discursos políticos e jurídicos pelo viés da teoria da cartelização proposta por Katz e Mair (2004), as fontes consultadas mostraram como se relacionam direito e política. Como já afirmei, o direito olha para a política como algo a ser domado, enquanto a política quer usar o direito, manejando instrumentos jurídicos para atingir seus fins (ABREU, 2008). Tais visões se materializaram em alguns momentos desta narrativa.

Esse foi o caso do Deputado Magalhães Teixeira. Depois de ter incluído em seu projeto de lei a cláusula de desempenho como uma ferramenta de fortalecimento do sistema partidário, na justificativa do projeto, dá um passo atrás e faz um alerta. Embora tivesse, ele próprio, lançado mão de uma utilização instrumental do direito, manifesta preocupação com o uso desses mecanismos jurídicos, já que haveria o risco das normas partidárias tornarem-se “[...] obstáculos intransponíveis à representação das correntes minoritárias da sociedade” (BRASIL, 1993, p. 1.525-26).

Durante a discussão em plenário, o então Deputado Michel Temer explicitou a tal utilização instrumental do direito. Isso aconteceu no dia 16 de agosto de 1995 quando se estabeleceu uma discussão regimental a respeito da expressão “retirada de pauta”. Por quanto tempo o projeto ficaria fora da pauta? Deveria ser obedecido o

prazo regimental ou, naquele caso, o projeto só deveria voltar à pauta quando todos os parlamentares compreendessem os termos do projeto? No momento em que os deputados exercitavam a visão instrumental da política sobre o direito – discutindo o regimento para alcançar um objetivo político –, o Deputado deixou claro que estava em jogo não a discussão em torno do regimento, das regras, do direito, mas, sim, de que forma essa regra estava sendo utilizada para alcançar um fim político. Dizia ele:

O Problema de fundo é saber se afinal devemos modificar o sistema partidário. Essa modificação, sem dúvida, importa dificuldade para a sobrevivência e o seguimento dos pequenos partidos. [...] Essa é a questão de fundo e implica discussão de mérito (BRASIL, 1995a, p. 18.511).

Da mesma forma, mas com mais sutileza, o Deputado Miro Teixeira deixa claro não apenas a forma de utilização do direito pela política, mas também o objetivo desse uso. No mesmo dia 16 de agosto, o Deputado levanta a dúvida: podia o projeto continuar tramitando em regime de urgência quando vários dos deputados que assinaram o pedido já não estavam mais na Câmara? Ao pedir que o Presidente da Mesa analisasse a questão, o Deputado Miro Teixeira solicitou que não fosse levado em consideração apenas o regimento, mas que se fizesse também uma apreciação política da conveniência do projeto continuar tramitando em regime de urgência. E mais, pediu que a resposta fosse dada por escrito para que ele tivesse tempo de “articular politicamente essa interpretação” (BRASIL, 1995b, p. 14.341).

Alguns pareceres da Procuradoria Geral Eleitoral, por outro lado, explicitaram a visão de que o direito deve domar a política, colocá-lo no rumo. Isso acontece, por exemplo, no processo de registro do Partido Federalista Nacional, no qual o representante da agremiação argui a inconstitucionalidade dos requisitos da Lei nº 9.096/95 para aferir o caráter nacional (arts. 7º, §1º e 8º, §3º). Aqui, o membro do Ministério Público Eleitoral defende o acerto dos dispositivos questionados, afirmando que a Lei apenas estabeleceu critérios racionais para regulamentar as exigências constitucionais.

Deixar a atividade política sem controle é o mesmo que aceitar irracionalidades, o caos jurídico. Assim, o direito deve fornecer limites dentro dos quais a atividade política possa se realizar. Essa visão também pode ser percebida pela leitura do processo de registro do Partido Democrata Trabalhista do Brasil.

Nele, o membro do Ministério Público Eleitoral repreende os dirigentes do referido partido por não terem percebido que “[...] a Lei 9.096/95 inaugurou uma nova fase da vida partidária nacional, criando obstáculos ao surgimento de novos partidos políticos” (BRASIL, 1997a, fl. 61). Novamente, ressalta o acerto da medida, já que por meio dela se evitaria a “[...] pulverização de partidos políticos com as consequências negativas daí advindas e de todos conhecidas” (BRASIL, 1997a, fl. 61).

Esse olhar do direito sobre a política é percebido por alguns parlamentares como tentativa de ingerência na vida partidária nacional. O Deputado José Dirceu, ao justificar seu projeto de lei, afirmava que a forma concebida por ele para viabilizar o registro partidário acabava com a ingerência que a Justiça Eleitoral vinha exercendo sobre a vida dos partidos. No mesmo sentido, o Relator do Projeto nº 1.670/89, Deputado João Almeida, criticava a atuação normativa do TSE, a qual, segundo ele, era responsável pela “[...] criação de situações vexatórias para os partidos” (BRASIL, 1993, p. 1.548).

A leitura dessas falas permitiu verificar a existência de um discurso cartelizante sobre partidos políticos e, de outro viés, os olhares que trocam política e direito. Essa conclusão só foi possível graças ao alerta que fez Tom Jobim: o Brasil não é para principiantes. Parece que Machado de Assis tinha algo parecido em mente quando escreveu seus livros no século XIX. Sua narrativa, além de consagrada na literatura, é também vista como essencial à compreensão do Brasil (CHALHOUB, 2003). Por isso, gostaria de finalizar essa monografia com dois trechos de Helena:

- Não me dirá você, perguntou ele, por que motivo, sabendo montar, pedia-me ontem lições?
- A razão é clara, disse ela; foi uma simples travessura, um capricho... ou antes um cálculo.
- Um cálculo?
- Profundo, hediondo, diabólico, continuou a moça sorrindo. Eu queria passear algumas vezes a cavalo; não era possível sair só, e nesse caso...
- Bastava pedir-me que acompanhasse.
- Não bastava. Havia um meio de lhe dar mais gosto em sair comigo; era fingir que não sabia montar. A idéia momentânea de sua

superioridade neste assunto era bastante para lhe inspirar uma dedicação decidida (CHALHOUB, 2003, p. 25).

- Helena! Interrompeu Estácio; você é muito capaz de disparar a correr.

- E se fosse?

- Eu deixava-a ir, e nunca a traria em meus passeios. Você monta bem; mas não desejo que faça temeridades. Nós somos responsáveis, não só por sua felicidade, mas também por sua vida (CHALHOUB, 2003, p. 35).

REFERÊNCIAS

ABREU, Luiz E. 2008. **Tradição, direito e política**. Comunicação apresentada na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, GT Antropologia do Estado. Porto Seguro (BA), 01 a 04 de junho de 2008. Mimeo.

ABREU, Luiz Eduardo. **Os labirintos do Minotauro: política, troca e linguagem**. 1999. 385 f. Tese (Doutorado). – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

ANDREIS, Thiago Felker. **Cartelização e financiamento público dos partidos políticos: uma análise da democracia brasileira**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado). – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2**, de 27 de outubro de 1965. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/default.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projetos de Lei apensados ao Projeto de Lei 1.670, de 1989. Dispõe sobre partidos políticos e regulamenta dispositivos do artigo 17 da Constituição sobre a sua participação no Fundo Partidário, o acesso gratuito ao rádio e televisão e seu funcionamento parlamentar e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jan. 1993. Seção 1. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em mai. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.670, de 1989. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 mar. 1989. Seção 1. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em mai. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.670-A, de 1989. Discussão em turno único do Projeto de Lei nº 1.670-A, de 1989, que dispõe sobre a organização dos partidos políticos; tendo parecer da Comissão Especial criada para apreciar a matéria sobre legislação Eleitoral e Partidária, pela aprovação deste com substitutiva, e dos apensados. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1992. Seção 1. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em mai. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.670-C, de 1989d. Discussão em turno único do Projeto de Lei nº 1.670-C, de 1989, que dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal; pendente de pareceres: da Comissão de Finanças e Tributação, e da Comissão de Constituição e Justiça e Redação. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 ago. 1995a. Seção I. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em mai. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.670-C, de 1989. Discussão em turno único do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 1.670-B, de 1989, que dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Pendente de pareceres da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Constituição e Justiça e Redação. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28jun. 1995b. Seção I. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em mai. 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.670-E, de 1989. Continuação da discussão, em turno único, do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 1.670-B, de 1989, que dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal; tendo pareceres dos relatores designados pela Mesa em substituição às Comissões: de Finanças e Tributação, pela aprovação (Relator: Sr. Mussa Demes); e de Constituição e Justiça e de Redação, pela rejeição do substitutivo, ressalvados os destaques; pela prejudicialidade do art. 61 do texto da Câmara; e pela aprovação da emenda de redação apresentada aos incisos IV e I do art. 56 do texto da Câmara (Relator: Sr. João Almeida). **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 ago. 1995c. Seção 1. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>. Acesso em mai. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.586**, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/default.asp>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

BRASIL. **Lei nº 5.682**, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995d. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2010g.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade. AgR na ADI nº 3.606**. Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Associação. Ilegitimidade ativa. Não comprovação do efetivo caráter nacional. Precedentes. 3. A verificação dos requisitos processuais para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade não configura ingerência estatal na organização de associações civis. 4. Associação que não representa uma classe definida. Fundamento da decisão agravada não impugnado, o que implica o não provimento do agravo regimental. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Plenário. Agravante: Associação Brasileira de Eleitores – ABRAE.

Agravado: Presidência da República. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 02 ago. 2006. Diário de Justiça 27 out. 2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 ago. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Administrativo. **Processo de Registro do Partido Federalista Nacional. RGP 307.** Plenário. Relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. Brasília, 18 mar. 2008. Disponível na Seção de Arquivo do Tribunal Superior Eleitoral.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Administrativo. **Processo de Registro do Partido da Frente Nacionalista Cristã. RGP 293.** Plenário. Relator Ministro Eduardo Alckmin. Brasília, 04 nov. 1997a. Disponível na Seção de Arquivo do Tribunal Superior Eleitoral.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Administrativo. **Processo de Registro do Partido Ruralista Brasileiro. RGP 292.** Plenário. Relator Ministro Eduardo Alckmin. Brasília, 27 out. 1997b. Disponível na Seção de Arquivo do Tribunal Superior Eleitoral.

CHALHOUB, Sidney. **Machado de Assis Historiador.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil.** Rio de Janeiro : Rocco, 1997.

FREIRE, José Wilton Alves. **Apoio mínimo: questionamentos sobre o requisito básico para a obtenção do caráter nacional dos partidos políticos (um estudo acerca do § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95).** 2010. Monografia (Graduação) – Unieuro Centro Universitário, 2010.

FURET, François. **Pensando a Revolução Francesa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GINZBURG, Carlo. “Distância e perspectiva: duas metáforas” in **Olhos de Madeira: nove reflexões sobre a distância.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

GINZBURG, Carlo. **No lado negro da história.** Entrevista. Disponível em: <http://www.eurozine.com/articles/2005-07-20-ginzburg-pt.html>. Acesso em: 15 set. 2011.

GINZBURG, Carlo. **O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUEDES, Nuno. **O partido-cartel: Portugal e as leis dos partidos e financiamento de 2003.** Centro de investigação e estudos de sociologia do Instituto Universitário de Lisboa. Working-paper nº 19/2006. Disponível em: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP17_Guedes_.pdf. Acesso em: 20 set. 2010.

Katz, Richard S. y Mair, Peter (2004). **El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos.** Universidad de La Rioja. Logroño, *Zona abierta*, 108/109, págs. 9-42.

LIMA, Maria Solange. **Análise do sistema partidário brasileiro: a evolução das bancadas parlamentares na década de 90.** 2005. 51 f. Monografia (Especialização) – Curso de Especialização em Gestão Legislativa: Faculdade de Estudos Sociais Aplicado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O Espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930.** São Paulo: Companhia das Letras, 1993. 296 p.

SCHWARZ, Roberto. “As idéias fora do lugar” in **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro.** São Paulo: Duas Cidades, 2000.

APÊNDICE A – Projetos de Lei versus caráter nacional (regras na íntegra)

Projeto de Lei	Autoria	Conteúdo
1.670/89	Paulo Delgado	<p>Art. 1º É livre a organização e funcionamento de partidos políticos de caráter nacional, nos termos do art. 17 da Constituição.</p> <p>§2º. O caráter nacional de partidos políticos provar-se-á junto a Justiça Eleitoral após a filiação de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores do País distribuída em pelo menos 9 (nove) estados e no Distrito Federal (BRASIL, 1989, p. 827).</p>
1.052/91	Prisco Viana	<p>Art. 6. Constituir-se-ão os partidos políticos de, pelo menos, 0,25% (vinte e cinco centésimos) de eleitores do País, considerando-se o eleitorado de 31 de dezembro do ano anterior aquele em que for requerido o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, distribuídos esses eleitores pela maioria dos Estados" (BRASIL, 1993, p. 1.495).</p>
2.685/92	Haroldo Lima	<p>Art. 2ª É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, desde que seus filiados tenha iguais direitos e deveres.</p> <p>Art. 4º Os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo registrar provisoriamente seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>Art. 5º Somente poderão adquirir registro definitivo os Partidos que comprovarem seu caráter nacional, considerando-se como tal aqueles que estiverem organizados em, pelo menos, 9 estados, em cada um deles, em 20% dos municípios, tendo, como filiados, no mínimo:</p> <p>I – 2% (dois por cento) do eleitorado nos municípios de até 1.000 eleitores;</p> <p>II – os 20 (vinte) do inciso I e mais 5 (cinco) para cada 1.000 eleitores, nos municípios de até 50.000 (cinquenta mil) eleitores.</p> <p>III – Os duzentas e setenta do inciso II e mais 2 para cada 1.000 eleitores nos municípios de até 200.000 (duzentos mil) eleitores.</p> <p>IV – os 670 (seiscentos e setenta) do inciso anterior, mais 1 para cada 1.000 eleitores, nos municípios de até 500.000 (quinhentos mil) eleitores.</p> <p>V – Os 1.170 (mil, cento e setenta) do inciso anterior, mais 1 para cada 2.000 eleitores, nos municípios de mais de 500.000 (quinhentos mil) eleitores (BRASIL, 1993, p. 1.540).</p>

Projeto de Lei	Autoria	Conteúdo
1.881/91	Nelson Jobim	<p>Art. 3º, § único. Somente poderão ser admitidos a registro os partidos com caráter nacional, considerando-se como tal aqueles que forem constituídos de, pelo menos, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1 (zero vírgula um por cento) em cada um deles.</p> <p>Art. 8º. Não terá atingido caráter nacional, para os efeitos de funcionamento, o partido que não houver obtido o apoio expresso em votos de, no mínimo, 3% (três por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um deles.</p> <p>Art. 8, parágrafo 1º. Verificada a hipótese prevista no caput deste artigo, o Tribunal Superior Eleitoral cancelará o registro referido no art. 4 desta Lei, do partido que não houver obtido o mencionado percentual; parágrafo 3º O Tribunal Superior Eleitoral cancelará, também, o registro do art. 4º desta Lei do partido que, coligado ou não, deixar de participar de eleição para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 1993, p. 1.506).</p>

APÊNDICE B – Projetos de Lei versus caráter nacional (esquema)

Caráter nacional para registro	PL 1.670/89 Paulo Delgado	Assinaturas correspondentes a 0,1% dos eleitores, em 9 estados e no Distrito Federal
	PL 1.052/91 Prisco Viana	Assinaturas correspondentes a 0,25% dos eleitores, na maioria dos estados
	PL 2.685/92 Haroldo Lima	Assinaturas dos eleitores em , no mínimo, 9 estados e , em cada um deles , em 20% dos municípios , dependendo do número de eleitores do município : <ul style="list-style-type: none"> até 1.000: 20 assinaturas; até 50.000= 20 assinaturas + 5 assinaturas/1.000 eleitores; até 200.000= 270 assinaturas + 2 assinaturas/1.000 eleitores; até 500.000= 670 assinaturas + 1 assinatura/1.000 eleitores; mais de 500.000= 1.170 assinaturas + 1 assinatura/2.000 eleitores .
Caráter nacional para registro e funcionamento	PL 1.881/91 Nelson Jobim	Registro Assinaturas correspondentes a 0,5% dos eleitores, em, pelo menos, 1/3 dos Estados, com um mínimo, em cada estado, de 0,1% do eleitorado estadual
		Funcionamento <ul style="list-style-type: none"> Obtenção de votos correspondentes a 3% dos eleitores, em, pelo menos, 1/3 dos Estados, com o mínimo, em cada estado, de 2% do eleitorado estadual Participação de eleição para a Câmara dos Deputados
	PL 1.991/91 José Dirceu	Registro (provisório) Requisitos definidos na lei civil para constituição de entidade privada
		Funcionamento(devidamente registrado) <ul style="list-style-type: none"> Obtenção de votos correspondentes a 1% dos eleitores, em, pelo menos, 9 Estados, com o mínimo, em cada estado, de 0,5% do eleitorado estadual Participar das eleições municipais em , pelo menos, 20% dos municípios , distribuídos em, pelo menos, 10 estados; Participar das eleições estaduais , lançando candidatos em, pelo menos, 10 estados e candidatos a governador em, pelo menos, 5 estados;
	PL 2.070/91 Magalhães Teixeira	Registro Obtenção de votos correspondentes a 0,02% do eleitorado nacional , em, pelo menos, 1/3 dos Estados, com o mínimo , em cada estado , de 5% do eleitorado estadual e , nestes, distribuídos por um mínimo de 10% dos seus respectivos municípios . Funcionamento <ul style="list-style-type: none"> Obtenção de votos correspondentes a 2% dos eleitores, em 1/10 dos Estados, com o mínimo, em cada estado, de 0,5% do eleitorado estadual Participar de eleições presidenciais , podendo deixar de fazê-lo por, no máximo, uma eleição.

APÊNDICE C – Tramitação do Projeto de Lei nº 1.670/89 (esquema)

09.mar	Apresentação PL	Emenda autor	1
			9
04.abr	Distribuição à CCJ		8
			9
02.mai	Arquivamento art. 105 Regimento Interno da Câmara dos Deputados		1
			9
06.jul	Desarquivamento		9
			1
06.ago	Distribuição À CFT		
30.out	Distribuição à CEEP		
03.dez	Deferimento do apensamento de alguns PLs e indeferimento de outros		1
			9
15.dez	Aprovação substitutivo do relator na CEEP		9
			2
22.dez	Discussão substitutivo no plenário		
23.dez	Remessa ao Senado Federal		
13.set	Leitura substitutivo Senado		1
			9
21.out	Retirada de pauta do PL		9
			3
07.jan	Encaminhamento à CEEP		1
			9
24.11	Encaminhamento à Mesa da Câmara dos Deputados		9
			4
27.jun	Retirada de pauta do substitutivo		
15.ago	Discussão substitutivo no plenário		
16.ago	Requerimento retirada urgência		1
			9
17.ago	Parecer do relator da CEEP sobre o substitutivo do Senado		9
			5
22.ago	Discussão substitutivo no plenário		
23.ago	Discussão substitutivo no plenário		
19.set	Sanção da Lei pelo Presidente da República		

APÊNDICE D – Destaques apresentados pelo Relator

Substitutivo do Senado	Substitutivo da Câmara	Destaque
<p>Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral</p> <p>§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de Partido Político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.</p> <p>§ 2º Só o Partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.</p> <p>§ 3º Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão.</p>	<p>Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de Partido Político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.</p> <p>§ 2º Só o Partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.</p> <p>§ 3º Só o Partido que preencher as condições do art. 13 pode registrar candidatos próprios às eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, para Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito e Vice-Prefeito em todas as circunscrições do País onde se ache organizado.</p> <p>§ 4º O Partido que não preencher as condições do art. 13 só pode registrar candidatos a Senador, a Governador e Vice-Governador e a Prefeito e Vice-Prefeito nas circunscrições, onde esteja organizado na forma do seu estatuto e em que, na última eleição proporcional, realizada respectivamente para a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal, haja obtido cinco por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo Senado:</p> <p>O texto suprime dispositivos que foram objeto de contestação judicial por “imponham restrições para apresentação de candidaturas a cargos eletivos”.</p>

Substitutivo Senado	Substitutivo da Câmara	Destaque
<p>Art. 11. O partido com registro no Tribunal Superior Eleitoral pode credenciar, respectivamente:</p> <p>I – Delegados perante o Juiz Eleitoral;</p> <p>II – Delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;</p> <p>III – Delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>Parágrafo único. Os delegados credenciados pelo órgão de direção nacional representam o partido perante quaisquer Tribunais ou Juizes Eleitorais; os credenciados pelos órgãos estaduais, somente perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juizes Eleitorais do respectivo Estado, do Distrito Federal ou Território Federal; e os credenciados pelo órgão municipal, perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição.</p>	<p>Art. 11. O partido com registro no Tribunal Superior Eleitoral pode credenciar, respectivamente:</p> <p>I – três delegados perante o Juiz Eleitoral;</p> <p>II – quatro delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;</p> <p>III – cinco delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>Parágrafo único. Os delegados credenciados pelo órgão de direção nacional representam o partido perante quaisquer Tribunais ou Juizes Eleitorais; os credenciados pelos órgãos estaduais, somente perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juizes Eleitorais do respectivo Estado, do Distrito Federal ou Território Federal; e os credenciados pelo órgão municipal, perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado porque o texto é melhor por não estabelecer números</p>
<p>Art. 12. Para registrar candidato a eleições majoritárias ou proporcionais, na circunscrição respectiva, o partido político deve ter constituído, na forma estatutária, o seu órgão de direção municipal, estadual ou nacional.</p>		<p>Incluir no caput da Câmara</p> <p>Trata-se de inovação por tratar das lideranças das bancadas das casas legislativas</p>
<p>Art. 24. Parágrafo único. Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido, e ao Juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação configura dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.</p>	<p>Art. 22. Parágrafo único. Quem se filia a outro Partido deve fazer comunicação ao Partido, para cancelar sua filiação; se não o fizer, constatada a existência de dupla filiação, serão ambas consideradas nulas para todos os efeitos.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Pela necessidade de quem se filia a outro partido também comunicar ao juiz eleitoral</p>

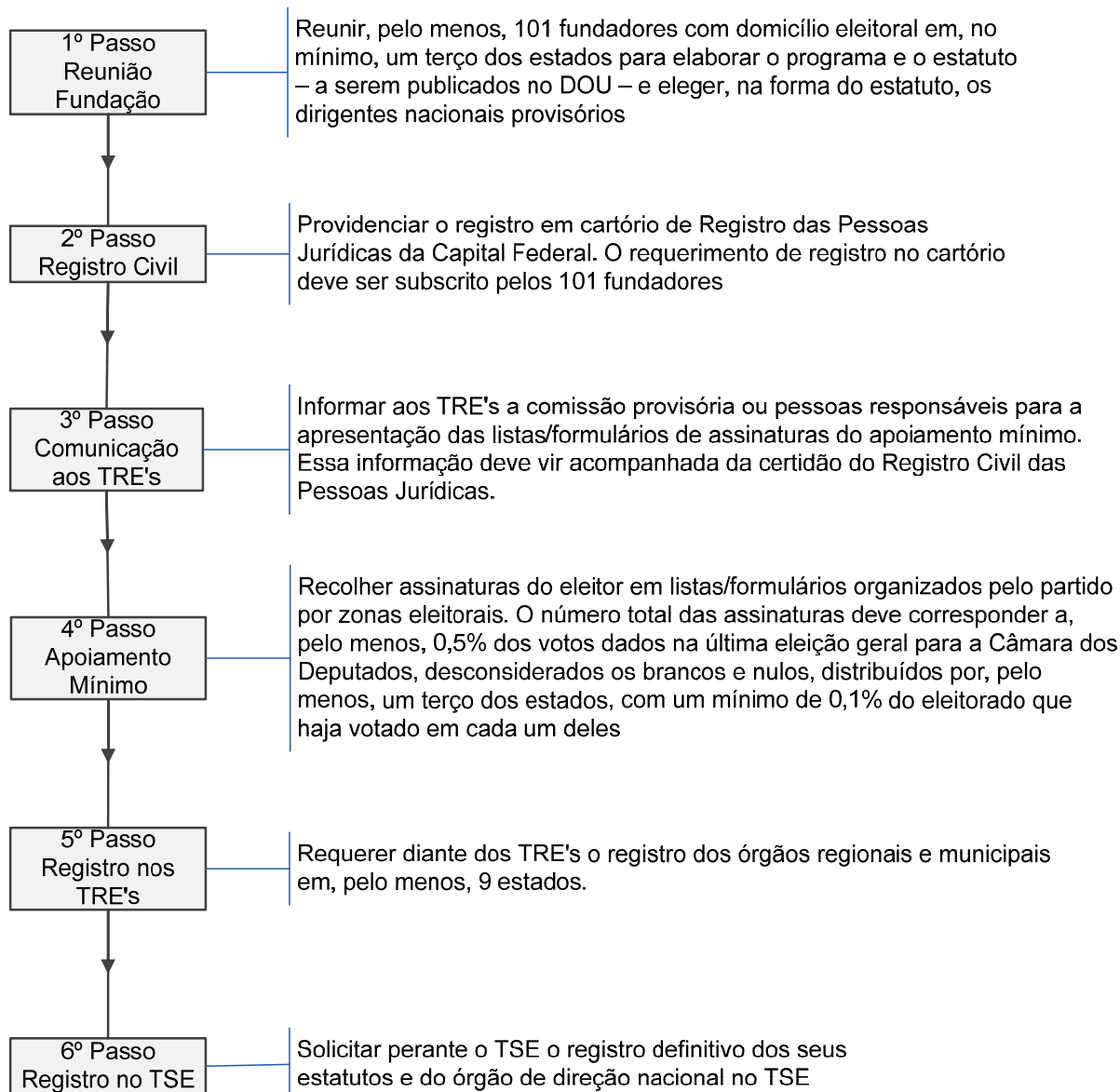
Substitutivo Senado	Substitutivo da Câmara	Destaque
<p>Art. 27. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.</p>	<p>Arts. 25 e 26</p> <p>Art. 25 O estatuto do Partido pode estabelecer normas sobre penalidades, inclusive, com desligamento temporário da bancada ou perda de mandato de parlamentar, nos seguintes casos:</p> <p>I – quando o parlamentar, por atitude ou pelo voto, se opõe às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários;</p> <p>II – quando o parlamentar deixa o Partido, sob cuja legenda foi eleito;</p> <p>§1º A perda de mandato do parlamentar é decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do Partido, ajuizada no prazo de cinco dias contados da data da decisão do órgão partidário, assegurada ampla defesa ao acusado.</p> <p>§2º Se, decorrido o prazo estabelecido no parágrafo anterior, não houver sido ajuizada, a representação pode ser proposta, nos dez dias subseqüentes, pelo órgão de direção imediatamente superior.</p> <p>Art. 26 O processo e julgamento da representação do Partido Político, para a decretação da perda do mandato do parlamentar que tiver praticado ato de infidelidade partidária, cabe:</p> <p>I – ao Tribunal Superior Eleitoral, se a representação é dirigida contra Senador ou Deputado Federal e encaminhada pelo órgão nacional do Partido;</p> <p>II – ao Tribunal Superior Eleitoral, se a representação é dirigida contra Deputado Estadual, Distrital ou Vereador, e encaminhada, respectivamente, pelo órgão regional ou municipal do Partido.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>O Senado suprime a possibilidade do estatuto poder estabelecer a perda do mandato por ser esta matéria constitucional; além disso estabelece perda de algumas prerrogativas por infidelidade partidária</p>
<p>Art. 28. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.</p>		<p>Incluir Caso de penalidade por infidelidade partidária</p>

Substitutivo Senado	Substitutivo da Câmara	Destaque
<p>Art. 31. Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.</p> <p>§1º NO primeiro caso, observar-se-ão as seguintes normas:</p> <p>a) os órgãos de direção dos partidos elaborarão projetos comuns de estatuto e programa;</p> <p>b) os órgãos nacionais de deliberação dos partidos em processo de fusão votarão em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos e elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido.</p> <p>§ 2º No caso de incorporação, observada a lei civil, caberá ao partido incorporado deliberar por maioria absoluta de votos, em seu órgão nacional de deliberação, sobre a adoção do estatuto e do programa de outra agremiação.</p> <p>§3º Adotados o estatuto e o programa do partido incorporador, realizar-se-á, em reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação, a eleição de novo órgão de direção nacional.</p> <p>§ 4º Na hipótese de fusão, a existência legal do novo partido tem início com o registro no Ofício Civil competente da Capital Federal, do estatuto e do programa, cujo requerimento deve ser acompanhado das atas das decisões dos órgãos competentes.</p> <p>§ 5º No caso de incorporação, o instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que deve, então, cancelar o registro do partido incorporado a outro.</p> <p>§ 6º Havendo fusão ou incorporação de partido, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito de funcionamento parlamentar, nos termos do art. 14 da distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.</p> <p>§ 7º O novo estatuto ou instrumento de incorporação deve ser levado a registro e averbado, respectivamente, no Ofício Civil e no Tribunal Superior Eleitoral.</p>	<p>Art. 29 Obedecidas as previsões estatutárias, os Partidos podem fundir-se em um só, formando novo Partido ou se incorporando a outro.</p> <p>§1º Na hipótese de fusão, a existência legal do novo Partido tem início com o registro no Ofício Civil competente da Capital Federal, do estatuto e do programa, cujo requerimento deve ser acompanhado das atas das decisões dos órgãos competentes</p> <p>§2º No caso de incorporação, o instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que deve, então, cancelar o registro do Partido incorporado a outro.</p> <p>§3º Havendo fusão ou incorporação de Partido, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13; da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.</p> <p>4º O novo estatuto ou instrumento de incorporação deve ser levado a registro e averbado, respectivamente, no Ofício Civil e no Tribunal Superior Eleitoral.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Senado disciplina melhor o processo de fusão</p>

Substitutivo Senado	Substitutivo da Câmara	Destaque
<p>Art. 33. Dar-se-á o cancelamento do registro de partido político:</p> <p>I – que deixar de realizar eleições periódicas de seus órgãos partidários de direção, na forma e nos prazos estatutários;</p> <p>II – que, por dois pleitos sucessivos, deixar de inscrever candidatos para a Câmara dos Deputados.</p> <p>Parágrafo único. O cancelamento de registro, nas hipóteses previstas neste artigo, será requerido pelo Procurador-Geral Eleitoral, de ofício ou mediante representação de qualquer eleitor.</p>		<p>Incluir</p> <p>Prevê o cancelamento do registro do partido que deixa de renovar seus órgãos partidários ou de apresentar candidatos à presidência</p>
<p>Art. 43. Parágrafo único. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos.</p>	<p>Art. 37, § único. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p>
<p>Art. 45. § 4º O valor das doações feitas a partido político, por pessoa jurídica, limita-se à importância máxima calculada sobre o total das dotações previstas no inciso IV, do artigo anterior, corrigida até o mês em que se efetuar a doação, obedecidos os seguintes percentuais:</p> <p>I – para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento;</p> <p>II – para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento.</p>	<p>Art. 39, § 4º O valor das doações feitas a Partido Político, por pessoa jurídica, obedece aos seguintes limites:</p> <p>I – para órgãos de direção nacional, dois décimos por cento das dotações previstas no inciso IV do artigo anterior;</p> <p>II – para órgãos de direção regional e municipal, dois centésimos por cento das dotações previstas no inciso IV do artigo anterior.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Melhor redação</p>
<p>Art. 54 A propaganda partidária gratuita, gravada ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre dezenove horas e trinta minutos e vinte e duas horas para, com exclusividade:</p> <p>II – transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;</p>	<p>Art. 45 A propaganda partidária gratuita, gravada ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre dezenove horas e trinta minutos e vinte e duas horas para, com exclusividade:</p> <p>II – transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário e a realização de eventos com este relacionados;</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Possibilidade dos partidos apresentarem em sua propaganda atividades congressuais</p>

Substitutivo Senado	Substitutivo da Câmara	Destaque
<p>Art. 54. § 1º Fica vedada, nos programas de que trata esse Título:</p> <p>I – a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;</p> <p>II – a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;</p> <p>III – a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.</p>	<p>Art. 45 A propaganda partidária gratuita, gravada ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre dezenove horas e trinta minutos e vinte e duas horas para, com exclusividade:</p> <p>§ 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:</p> <p>I – a participação de pessoa filiada a Partido que não o responsável pelo programa;</p> <p>II – a utilização de animação, trucagem, montagem, peças e tomadas externas;</p> <p>III – a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros Partidos</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Vedações à propaganda.</p> <p>Melhor redação</p>
<p>Art. 63. A fundação ou instituto de direito privado, criado por partido político, destinado ao estudo e pesquisa, à doutrinação e à educação política, rege-se pelas normas da lei civil e tem autonomia para contratar com instituições públicas e privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades, podendo, ainda, manter intercâmbio com instituições não nacionais.</p>	<p>Art. 53 A fundação de direito privado, instituída por Partido Político, destinada ao estudo e pesquisa, à doutrinação e à educação política, rege-se pelas normas da lei civil e sem autonomia para contratar com instituições públicas e privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades, podendo, ainda ter intercâmbio com instituições não nacionais.</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Melhor redação sobre os órgãos vinculados a partidos</p>
<p>Art. 66.</p> <p>I – fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados;</p> <p>III – ao partido que preencher as condições do inciso I é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos;</p> <p>IV – ao partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1992, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto no inciso I;</p>	<p>Art. 56 No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima Legislatura, será observado o seguinte:</p> <p>I – fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao Partido que tenha eleito e mantenha filiados, três representantes de diferentes Estados;</p> <p>III – ao Partido que preencher as condições do inciso I, aplica-se o disposto no art. 57, inciso III; IV – ao Partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1992, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos;</p>	<p>Substituir o da Câmara pelo do Senado</p> <p>Melhor redação</p>

APÊNDICE E – Requisitos da Lei 9.096/95 para o registro partidário³⁶



³⁶ Esquema elaborado por mim a partir de palestra proferida pela Seção de Gerenciamento de Dados Partidário do Tribunal Superior Eleitoral em 19 de maio de 2011.

APÊNDICE F – Registros indeferidos após 1995³⁷

Nº	Sigla	Nome	Motivo indeferimento
1	PUNE DO BRASIL	Partido Universitário Nacional Estudantil do Brasil	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
2	PDT do B	Partido Democrata Trabalhista do Brasil	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
3	PNE	Partido Nacional Evangélico	– apoio mínimo (art. 7º, §1º)
4	PCN	Partido Comunitário Nacional	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – cópia da ata de reunião de fundação do partido (art. 8º, I) – comprovação da publicação do estatuto e programa no DOU (art. 8º, II) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
5	P do PB	Partido do Povo Brasileiro	– comprovação da aquisição de personalidade jurídica (art.7º, caput) – apoio mínimo (art. 7º, §1º)
6	PNTB	Partido Nacional Trabalhista Brasileiro	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
7	PUDB	Partido União Democrática Brasileira	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – constituição definitiva os órgãos partidários e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
8	PFN	Partido Federalista Nacional	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
9	PDN	Partido Democrata Nacional	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
10	PMB	Partido da Mulher Brasileira	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
11	PNC	Partido Nacional do Consumidor	– apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)

³⁷ Reitero que esse levantamento refere-se aos partidos com registro indeferido até julho de 2011.

Nº	Sigla	Nome	Motivo indeferimento
12	PRB	Partido Ruralista Brasileiro	<ul style="list-style-type: none"> – apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
13	PFNC	Partido da Frente Nacionalista Cristã	<ul style="list-style-type: none"> – apoio mínimo (art. 7º, §1º); – cópia da ata da reunião de fundação (art. 8º, I); – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º) – cópia da publicação no DOU do Estatuto e do Programa (art. 8º, II)
14	PMDC	Partido do Movimento Democrático para Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> – apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)
15	PSI	Partido Socialista de Integração	<ul style="list-style-type: none"> – apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º) – cópia da publicação no DOU do Estatuto e do Programa (art. 8º, II) – cópia da relação de fundadores (art. 8º, §3º)
16	PLEN	Partido da Liberdade e Ética Nacional	<ul style="list-style-type: none"> – apoio mínimo (art. 7º, §1º) – estruturação regional e designação dos dirigentes (art.8, § 3º)

APÊNDICE G – Registros deferidos após 1996³⁸

Nº	Sigla	Partido	Registro novo ³⁹	Conversão registro provisório para definitivo ⁴⁰
1	PTN	Partido Trabalhista Nacional		X
2	PSDC	Partido Social Democrata Cristão		X
3	PSN	Partido Solidarista Nacional		X
4	PMR	Partido Municipalista Renovador	X	
5	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	X	
6	PCO	Partido da Causa Operária		X
7	PAN	Partido dos Aposentados da Nação		X
8	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro		X
9	PSL	Partido Social Liberal		X
10	PCB	Partido Comunista Brasileiro		X
11	PST	Partido Social Trabalhista		X
12	PSL	Partido Social Liberal		X
13	PGT	Partido Geral dos Trabalhadores		X

³⁸ Não constam dessa relação as solicitações de fusão, incorporação e alteração de nomenclatura, já que tais situações não exigem a comprovação do apoio mínimo. Reitero que esse levantamento contempla os partidos com registro deferido até julho de 2011.

³⁹ Os dois partidos registrados apresentaram todas as documentações exigidas pela lei, inclusive o apoio mínimo de eleitores.

⁴⁰ Os partidos que tiveram seu processo de registro iniciado sob a vigência da Lei 5.682/71 foram dispensados de cumprir o requisito do apoio mínimo de eleitores, conforme art. 55, da Lei 9.096/95.